Rapport du
vérificateur général du Canada
à la Chambre des communes

Exercice financier terminé
le 31 mars 1980

c Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1980

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 FA1-1980F Canada: $5.00
ISBN 0-660-90525-6 à l'étranger; $6.00

Prix sujet à changement sans avis préalable.

English copies also available

L'honorable Jeanne Sauvé, C.P., député
L'Orateur de la Chambre des communes

Madame 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 1980, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité des dispositions de l'article 7(3) de la Loi sur le vérificateur général, S.C. 1976-77, c. 34.

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

Le vérificateur général du Canada, par intérim

Michael H. Rayner

OTTAWA, le 8 décembre 1980

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre		Page
	Lettre d'accompagnement	iii
	Introduction	1
1.	QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS	7
	LES VÉRIFICATIONS D'ENVERGURE GOUVERNEMENTALE	
2.	LA GESTION DU MATÉRIEL	33
3.	LES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE AU SEIN DU GOUVERNEMENT	81
4.	LES INITIATIVES DU GOUVERNEMENT POUR LE PERFECTIONNEMENT DES PRATIQUES DE GESTION	111
	LES VÉRIFICATIONS INTÉGRÉES	
	Introduction	129
5.	LA CHAMBRE DES COMMUNES	137
6.	LE MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN	181
7.	LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL - DOUANES ET ACCISE	225
8.	LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL -IMPÔT	249
9.	LE MINISTÈRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES - ADMINISTRATION DES APPROVISIONNEMENTS	281
10.	LES AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS	323
	AUTRES OBSERVATIONS DE VÉRIFICATION	
11.	OBSERVATIONS SUR LES ÉTATS FINANCIERS ET SUR L'EXPLOITATION DES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE ET D'AUTRES ENTITÉS	367
12.	OBSERVATIONS EN VERTU DES ARTICLES 7 ET 11 DE LA LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	385
13.	ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU	

DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL 397

LES ANNEXES

Annexe

A. LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL 419

B. LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE - EXTRAITS DE LA PARTIE VIII 427

C. RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS A LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 18 JUILLET 1980 431

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

A LA CHAMBRE DES COMMUNES

POUR L'EXERCICE FINANCIER TERMINÉ LE 31 MARS 1980

INTRODUCTION

La Loi sur le vérificateur général, S.C. 1976-77, c. 34, entrée en vigueur le 1 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.F.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 1980.

Ma vérification a comporté des revues générales des méthodes de comptabilité et des sondages de registres comptables et de pièces justificatives jugés 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 établis pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1980 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. Ces états ainsi que mon opinion et mes

observations à leur égard sont normalement reproduits en annexe à mon Rapport. Cette année, cependant, au moment de la mise sous presse de mon Rapport, les Comptes publics du Canada pour 1980 n'étaient pas disponibles dans leur forme finale.

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRET PARTICULIERS

Table des matières

	Paragraphe	Page
Monsieur James J. Macdonell prend sa retraite	1.1	7
Les vérifications d'envergure gouvernementale	1.7	10
La gestion du matériel	1.8	10
Les économies d'énergie au sein du gouvernement	1.20	13
Les initiatives du gouvernement pour le perfectionnement des pratiques de gestion	1.28	15
Les vérifications intégrées	1.38	18
Autres questions d'importance	1.45	19
La vérification intégrée des sociétés de la Couronne	1.46	20
Les renseignements destinés au Parlement	1.51	21
La Fondation canadienne pour la vérification intégrée	1.54	21
Les Fonds des bandes indiennes	1.58	22
Sujets découlant de nos vérifications	1.60	23

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS

Monsieur James J. Macdonell prend sa retraite

1.1 C'est le 12 septembre 1980 que, après avoir assumé brillamment pendant sept ans au service du pays la charge de vérificateur général du Canada, Monsieur James J. Macdonell, D.Adm., F.C.A., F.C.M., prenait sa retraite. Chef dynamique et enthousiaste, Monsieur Macdonell mettait ainsi un terme à une carrière de 50 ans comme expert-comptable et conseiller en gestion. Il nous laissait ainsi un Bureau du vérificateur général plus apte que jamais à affronter son second siècle d'existence et à remplir son rôle auprès du Parlement et du peuple canadien. Il a implanté des conCepts et des méthodes qui ont eu, et auront longtemps, une grande influence sur la

vérification interne et externe, tant dans les secteurs public que prive.

1.2 Appréciée, son administration fut aussi fort respectée. Il a montré comment la gestion gouvernementale pouvait être améliorée à l'avantage des contribuables. On peut retracer, à partir des rapports du vérificateur général publiés depuis 1973, les faits marquants de son mandat qui ont eu et auront une incidence importante sur l'amélioration de l'imputabilité envers le Parlement et sur la gestion des ressources au sein du secteur public. Ce sont:

1973 --Le vérificateur général du Canada était l'hôte de la première d'une série de rencontres de la Conférence canadienne des vérificateurs législatifs.

--Le Comité indépendant de révision (Comité Wilson) était formé pour examiner le rôle du Bureau du vérificateur général, ses relations avec le gouvernement, les proCédés qu'il utilise pour établir les rapports et les moyens de garantir son indépendance.

1974 --L'Étude sur la gestion et le contrôle financiers (ÉGCF), première d'une série de quatre études couvrant l'ensemble du secteur gouvernemental, était entreprise pour examiner la qualité du contrôle financier au gouvernement et pour introduire au Bureau la vérification systématique.

1975 --Le rapport du Comité Wilson est présenté à la Chambre des communes. Il recommande de confier au vérificateur général un mandat qui lui permette de s'assurer de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé et de lui confier une plus grande liberté administrative pour garantir son indépendance.

1976 --L'Étude portant sur l'évaluation des systèmes d'informatique et d'information (ÉSII) fait l'examen de la suffisance des contrôles du traitement informatique des données financières.

--Dans le Rapport annuel de 1976, le vérificateur général affirme: "le Parlement -- et, en réalité, le gouvernement -- ne contrôle plus de façon efficace l'utilisation des deniers publics,..." Il recommande la nomination d'un contrôleur général et des contrôleurs de ministères.

--Le gouvernement institue la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Lambert) pour aborder en partie les questions importantes soulevées par le vérificateur général.

1977 --Le Parlement adopte une nouvelle Loi sur le vérificateur général, englobant les recommandations du Comité Wilson. Elle exige du vérificateur général qu'il fasse rapport à la Chambre des communes quand il lui paraît que "des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience"; ou "des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité de programmes, dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre".

--Le Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE) examine que l'on dispose des systèmes appropriés et que ceux-ci fonctionnent de façon satisfaisante pour garantir l'économie, mesurer et faire rapport du rendement, et évaluer l'efficacité des programmes.

1978 --Le premier contrôleur général du Canada est nomme.

--Les premières vérifications intégrées des ministères et des organismes, et les résultats de l'Évaluation des systèmes d'information financière (ESIF) sont présentés au Parlement.

--Le Rapport du centenaire est publié: "A mon avis, 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."

--On tient à Ottawa la Conférence du centenaire du Bureau du vérificateur général pour y rassembler des parlementaires, des gestionnaires de la fonction publique, des vérificateurs et d'autres afin d'échanger des idées sur l'imputabilité et la vérification.

1979--Publication du rapport Lambert.

--Publication du Rapport du Comité spécial sur la revue de la gestion du personnel et le principe du mérite (D'Avignon).

--Le Rapport annuel de 1979 du vérificateur général déclare: "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."

1980 --Le Canada termine son quatrième mandat consécutif de trois ans au Comité des commissaires aux comptes des Nations unies, après y avoir introduit un nouveau manuel de vérification des Nations unies axé sur les systèmes et un rapport que doit considérer l'Assemblée générale en 1981, recommandant la réorganisation du Comité des commissaires.

--Formation de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée et l'élection de M. J.J. Macdonell à la présidence.

--Le président du Conseil du Trésor annonce, "en reconnaissance du service hors pair de M. J.J. Macdonell" et comme un témoignage permanent, la création d'un nouveau prix de la Fonction publique, d'un montant de $5 000, "qui sera attribué, au mérite, chaque année au fonctionnaire ayant assuré la meilleure gestion des finances ou des ressources humaines."

1.3 M. Macdonell a travaillé sans relâche, tout au long de son mandat, à améliorer l'organisation de ce Bureau, en le restructurant de façon semblable aux grands cabinets de la profession dans le secteur privé. Il a porte une grande attention au recrutement et au perfectionnement d'une équipe professionnelle forte et multidisciplinaire. Il a travaillé en étroite relation avec des professionnels de la comptabilité publique et de la consultation en gestion; il a fait venir au Bureau de la vérification des centaines de professionnels expérimentés en vertu des ententes sur la Permutation des cadres ou en leur offrant des contrats de service professionnel. Il a invité les membres importants des professions comptables et de conseillers à participer à deux entités consultatives, le Groupe des conseillers principaux et le Comité consultatif indépendant sur les normes de comptabilité et de vérification publiques.

1.4 Ce Bureau est fier d'avoir eu le privilège de travailler avec James J. Macdonell. Il a mis en honneur le Bureau du vérificateur général et a rendu un grand service au Canada. Son passage nous aura marqués et aura ouvert de nouveaux horizons.

1.5 Bien que M. Macdonell ait atteint l'âge légal de la retraite avant que ce Rapport ne soit achevé, toutes les observations qu'il comprend découlent d'études et de vérifications entreprises alors qu'il était vérificateur général. Comme par les années passées, on trouvera dans le Rapport les résultats aussi bien des vérifications d'envergure gouvernementale que des vérifications intégrées d'entités distinctes. Des observations, découlant des activités de vérification dans des organisations qui n'ont pas été soumises à une vérification intégrée cette année, apparaissent aussi, de même qu'un rapport sur l'organisation et les programmes du Bureau de la vérification.

1.6 Pour le reste, ce chapitre cerne les principales caractéristiques des vérifications d'envergure gouvernementale effectuées cette année, fournit la liste des six vérifications intégrées que nous avons exécutées, et fait rapport des autres questions importantes qui préoccupent le Bureau. La dernière section traite des sujets importants découlant de nos vérifications durant les quelques années précédentes.

Les vérifications d'envergure gouvernementale

1.7 En 1979-1980, le Bureau de la vérification a mené des vérifications d'envergure gouvernementale dans les domaines de la gestion du matériel, de l'économie d'énergie et du perfectionnement des pratiques de gestion. Quand cela s'est avéré propice, ce travail de vérification a été coordonné étroitement avec nos activités de vérifications intégrées, dans les ministères et agences particuliers.

La gestion du matériel (chapitre 2)

1.8 Dans le chapitre 2 de ce Rapport, nous exposons nos observations, qui découlent de la vérification d'envergure gouvernementale dans le domaine de la gestion du matériel. La

vérification visait à évaluer et à faire rapport sur le caractère suffisant des systèmes et des procédés pour la planification et le contrôle de l'acquisition et de l'utilisation économiques et rentables du matériel dans tout le gouvernement.

1.9 Durant 1979-1980, le Gouvernement fédéral a dépensé environ $3 milliards en matériel, défini comme étant les fournitures et l'outillage, l'équipement et l'approvisionnement, à l'exclusion de l'argent, fournis à une organisation. A la gestion du matériel, il faut ajouter les coûts du personnel et de l'exploitation. Nous estimons la valeur totale du matériel et des approvisionnements en main à environ $15 milliards. Il est essentiel pour le gouvernement qu'il reçoive une valeur en contrepartie des sommes investies en matériel s'il veut pratiquer une gestion économique et efficace de ses ressources. Huit des 11 organisations comprises dans notre vérification comptent pour environ 80 pour cent des dépenses totales du gouvernement en matériel, Les dépenses annuelles totales, d'exploitation et en capital, pour les activités que nous avons vérifiées se chiffraient à environ $ 1 milliard.

1.10 Nous avons conclu, en nous appuyant sur 28 études réalisées dans 11 ministères, qu'il existait des faiblesses importantes dans l'élaboration et l'utilisation des systèmes qui permettent une économie et un rendement pour la gestion du matériel pour l'ensemble du gouvernement:

-les gestionnaires ne possédaient pas suffisamment de renseignements leur permettant de prendre des décisions;

-les directives clés du gouvernement n'étaient pas observées; et

-il n'y avait aucun moyen efficace de tenir les gestionnaires responsables de la gestion du matériel.

1.11 Dans de nombreux cas nous avons constaté que la gestion du matériel était satisfaisante. De plus, dans les cas où nous avons décelé des faiblesses dans l'exécution de la fonction, les gestionnaires des ministères se montrèrent disposés à prendre les mesures correctives qui s'imposaient. Mais nous croyons que des améliorations peuvent être apportées et doivent l'être; pour assurer des opérations économiques et rentables, il faudrait d'abord une meilleure qualité de renseignements, une meilleure observation des politiques et un plus grand souci d'imputabilité.

1.12 Le milieu d'exploitation de la gestion du matériel. En somme, les gestionnaires de l'administration publique doivent subir de nombreux contrôles. Le travail du gestionnaire du secteur public est passé à la loupe par des organismes centraux, le Parlement et le public lui-même. Les contrôles de l'organisme central et des ministères limitent la libre répartition des fonds par le gestionnaire à quelque fin que ce soit; ils occasionnent une accumulation impressionnante de paperasse. Les effets des objectifs concurrentiels des politiques rivales de divers ministères sur la gestion du matériel rendent encore plus difficile la gestion économique et rentable du

matériel. Le choix du meilleur équilibre entre ces objectifs relève de la responsabilité du ministre ou des ministres concernes.

1.13 Lorsqu'on décide de satisfaire aux besoins du ministère en ne choisissant pas le moyen le plus économique, il faut fonder sa décision sur des renseignements adéquats. Veiller à ce que l'on respecte l'économie veut dire tenir Compte autant que possible du coût de la réalisation des objectifs de politiques. C'est pourquoi les officiers du ministère devraient s'assurer que:

-le ministre, ou les ministres concernés reçoivent les renseignements objectifs au sujet de tous les choix possibles, Ce qui leur permet d'exercer un jugement avisé sur le coût de réalisation des objectifs sociaux et économiques pertinents; et

-les décisions qui en résultent soient mises en application de la manière la plus économique et la plus rentable possible.

1.14 Cela souligne la nécessité, dans le cadre du gouvernement, de préciser de façon claire la distinction qu'il y a entre attacher de l'importance à l'économie et au rendement et parvenir à l'économie et au rendement en termes absolus. Il faut garder cette distinction à l'esprit en lisant les observations de vérification.

1.15 Observations découlant de la vérification. Notre revue révèle que l'on évalue habituellement le rendement des gestionnaires sur la qualité du service fourni au public, et que ceux-ci se croient la cible de la critique lorsque les services ne sont pas à la hauteur. S'il y a des récompenses offertes pour un service au Public et non une gestion économique et rentable du matériel, on peut s'attendre à ce que les gestionnaires déterminent leur ordre de priorité en conséquence.

1.16 Dans les ministères, nous avons constaté l'absence générale de systèmes d'information pour la compilation des données financières et d'exploitation qui permettraient aux gestionnaires d'analyser les choix et d'en comparer les avantages et les coûts, de mesurer le rendement et l'utilisation sur place du matériel et, par là, d'évaluer l'économie et le rendement des pratiques de gestion du matériel. Sans ces renseignements, il est impossible de mettre en place un système d'imputabilité permettant d'accorder l'attention voulue à l'économie et au rendement.

1.17 L'absence de système d'information, de même que de normes de performance, persiste malgré les directives du Conseil du Trésor. Nous avons constaté que l'élaboration de ces systèmes se plaçait bien bas dans l'ordre de priorité de la haute direction, peut-être parce que leur absence n'a pas eu de répercussions, ou que les gestionnaires perçoivent ces systèmes comme une tentative d'établir un autre niveau de contrôle qui ne les aide en rien dans leur gestion ou qu'ils ne croient pas détenir l'autorité nécessaire pour prendre des décisions à partir de tels systèmes d'information.

1.18 Dans les ministères, nous avons aussi constaté un manque

général de conformité avec les principales politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor régissant la gestion du matériel. La cause peut être due en partie à ce que les organismes centraux ont eu tendance à émettre des politiques et lignes directrices pour régler les problèmes actuels ou ceux prévus comme ils étaient perçus. Celles-ci n'ont pas toujours été intégrées aux politiques et lignes directrices déjà en place. Avec un tel système de contrôles détaillés, dont certains font double emploi et sont même en contradiction, il est encore plus difficile de tenir les gestionnaires responsables de la réalisation des objectifs de programmes. En fait, chaque aspect d'une bonne gestion du matériel fait l'objet d'une politique ou d'une ligne directrice du Conseil du Trésor; toutefois, le Conseil du Trésor n'avait aucun système en place qui lui permette de surveiller d'une manière pratique l'effet de toutes les politiques et lignes directrices.

1.19 Comme nous l'avons mentionné au chapitre 2, le Conseil du Trésor aborde ces problèmes. Toutefois, il faudra continuer à tenir compte de la complexité de l'ensemble des politiques et lignes directrices régissant la gestion du matériel y compris celles qui touchent le processus budgétaire et la gestion du personnel afin d'évaluer leur incidence sur la liberté d'action des gestionnaires et sur l'imputabilité. Selon nous, la gestion du matériel au sein de la Fonction publique peut être considérablement améliorée. La meilleure façon serait de mettre sur pied de meilleurs systèmes d'information et de contrôle. Non seulement les améliorations amèneraient un accroissement de l'économie et du rendement, mais elles définiraient plus clairement les niveaux de service et rendraient les gestionnaires davantage imputables de leurs décisions.

Les économies d'énergie au sein du gouvernement (chapitre 3)

1.20 Le 6 février 1975, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources dévoilait à la Chambre des communes un programme d'économie de l'énergie au sein du gouvernement fédéral, qui constituait la première phase d'un vaste programme national d'économie. Le Programme interne des économies d'énergie (P.I.É.E.) avait pour objectifs "d'éliminer le gaspillage d'énergie et d'assurer une utilisation plus rentable de l'énergie en ce qui concerne les activités de tous les ministères et organismes fédéraux". Par la suite, la politique du P.I.É.É. a été incorporée au Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor. Entre autres choses, le Manuel indiquait que l'ensemble des institutions gouvernementales doivent mettre en oeuvre le programme "selon les instructions générales" du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (MÉMR), lequel "est chargé d'évaluer" le programme. L'objectif du P.I.É.É. est formulé comme suit:

Jusqu'à la fin de l'année financière 1985-1986, les ministères et organismes fédéraux ainsi que les sociétés de la Couronne doivent maintenir la consommation annuelle d'énergie à un niveau qui est au moins de 10 pour cent inférieur à celui de 1975-1976.

1.21 Notre vérification a cherché à déterminer jusqu'à quel point

l'élaboration et l'administration du programme des économies d'énergie pour l'ensemble du gouvernement et les mesures prises par les ministères, les organismes et les sociétés de la Couronne afin de réduire la consommation d'énergie, reflétaient un juste souci de l'économie et du rendement dans la gestion des ressources énergétiques. En outre, nous voulions nous assurer que les renseignements que le MÉMR fournit sur l'utilisation et l'économie de l'énergie au sein du gouvernement étaient suffisamment complets et fiables et qu'ils permettaient ainsi d'évaluer à sa juste valeur le rendement du programme.

1.22 Nous avons examiné la coordination des activités du programme, l'établissement de rapports et les résultats présentés au Cabinet et au public par la section du Programme interne des économies d'énergie du MÉMR. Nous avons également revu la mise en oeuvre des pratiques et procédés d'économie dans six organisations.

1.23 Les observations découlant de la vérification. Nous avons constaté que des progrès sensibles ont été accomplis dans la mise en oeuvre de mesures d'économie de l'énergie, dans l'établissement d'une base de données sur l'utilisation de l'énergie et dans le développement de l'expérience et des connaissances de la gestion de l'énergie. Mais nous avons aussi trouvé que les renseignements publiés par le MÉMR sur l'utilisation et l'économie de l'énergie au sein du gouvernement n'ont pas été présentés de façon à décrire précisément les résultats du programme.

1.24 Lors de la préparation des rapports annuels sur le P.I.É.É., le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a utilisé l'exercice 1973-1974 comme exercice de base dans le cas du ministère de la Défense nationale (MDN) parce que ce ministère, qui compte plus de la moitié de l'utilisation déclarée pour le gouvernement fédéral, a amorcé, en 1973, des mesures en vue de réduire la consommation de l'énergie. Étant donné que l'utilisation de l'énergie par le MDN a connu une rapide diminution entre 1973-1974 et 1975-1976, mais une légère hausse entre 1975-1976 et 1978-1979, les réductions de consommation d'énergie qui ont été attribuées au P.I.É.É. ont été constamment surévaluées face à l'objectif du programme de réduire la consommation d'énergie d'au moins 10 pour cent par rapport à celle de 1975-1976. Alors que, en Comparaison avec 1975-1976, l'on rapporte une réduction de 11,3 pour cent pour 1978-1979, notre analyse des données, à partir d'une année de base de 1975-1976, dans le cas du MDN, a démontré que cette réduction n'était que de 4,2 pour cent. Avec l'exclusion du MDN, la réduction était de 12,5 pour cent. Nous avons conclu que les rapports n'ont pas correctement renseigné le public et le gouvernement au sujet du rendement du programme.

1.25 Le gouvernement devrait montrer la voie pour l'économie de l'énergie et il y avait d'ailleurs, dans l'énoncé de politique présenté au Parlement en février 1975, des engagements précis de mettre bon ordre à son administration et de prouver le sérieux avec lequel il entend mettre en oeuvre ses politiques de gestion de l'énergie. Nous croyons toutefois que le gouvernement devrait s'assurer que sa présentation de rapports sur le rendement est aussi

valable et fiable qu'il est possible.

1.26 Notre étude a également permis de constater ce qui suit:

-parce qu'il ne se rapporte qu'à l'énergie utilisée et non aux fins auxquelles celle-ci est utilisée, un objectif basé sur des niveaux absolus de consommation n'est pas toujours compatible, en toutes circonstances-avec les objectifs du programme de réduction des gaspillages d'énergie et, par conséquent, avec l'accroissement du rendement; l'objectif de 10 pour cent, bien qu'il serve de moyen de lancer le programme, ne constitue pas une base appropriée pour gérer l'utilisation que le gouvernement fera de l'énergie jusqu'en 1985-1986;

-les données de l'exercice de base (1975-1976) sont peu fiables et ne constituent pas des barèmes appropriés pour mesurer le rendement du P.I.É.É.;

-les données sur la consommation d'énergie qui ont été fournies au MÉMR étaient incomplètes et peu fiables;

-la section du Programme interne des économies d'énergie du MÉMR n'a pas exercé un leadership central et fort dans des domaines liés à l'organisation et à la gestion des activités axées sur les éConomies d'énergie dans les ministères, les organismes et les sociétés de la Couronne; et

-le Conseil du Trésor n'a exercé aucun contrôle systématique visant à établir dans quelle mesure ses directives sur les économies d'énergie étaient respectées.

1.27 Nous avons constaté que les ministères et organismes que nous avons étudiés ont fait des efforts sérieux pour économiser l'énergie. Néanmoins, il est toujours possible de réaliser encore plus d'économies d'énergie. Nous craignons que les efforts accomplis et que les économies réalisées au cours des dernières années ne puissent être renouvelés et que l'on ne puisse réaliser toutes les économies d'énergie possibles, si l'on n'établit pas un programme dynamique et rationnel de gestion de l'énergie pour l'ensemble du gouvernement. Nous sommes convaincus qu'avec l'engagement et l'ordre de priorité adéquats, on peut faire beaucoup plus pour réaliser des économies d'utilisation d'énergie à l'intérieur du gouvernement fédéral. A cette fin, nous avons formulé un certain nombre de recommandations dans le chapitre 3 en ce qui concerne les améliorations dont nous croyons qu'elles assureraient à long terme une meilleure base aux mesures d'économies de l'énergie.

Les initiatives du gouvernement pour Je perfectionnement des pratiques de gestion (chapitre 4)

1.28 C'est en septembre 1978 que le contrôleur général a lancé une initiative importante couramment connue sous l'acronyme PPCG (perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion). Le PPCG a été conçu de manière à déterminer l'état actuel des pratiques de

gestion des ministères et organismes, à favoriser l'établissement de Plans d'action particuliers pour corriger des lacunes relevées et à surveiller la mise en oeuvre de ces plans. Les ministères et les organismes ont la responsabilité d'établir et de mettre en oeuvre les Plans d'action, le Bureau du contrôleur général, lui, est responsable de la surveillance du processus.

1.29 Notre examen a été conçu pour déterminer que les aCtions emmenant du PPCG s'attaquaient bien aux problèmes que nous avions soulevés auparavant, et pour poursuivre les progrès d'ensemble du PPCG, comme l'avait demandé le Comité permanent des comptes publics. C'est la première année que nous surveillons le PPCG. Le PPCG est en cours depuis 1978, mais ce n'est qu'en 1980 que nous avons pu obtenir les six premiers Plans d'action approuvés visant à apporter les changements nécessaires et les examiner.

1.30 Observations de vérification. Bien que le PPCG en soit encore aux étapes du début, nous croyons qu'il a déjà eu des effets bénéfiques. Il a incité les ministères et les organismes à faire des efforts afin d'améliorer leurs pratiques de gestion et, en intégrant les améliorations exigées par le PPCG à celles amorcées indépendamment par les ministères, on a assuré une meilleure coordination de l'effort. Nous avons constaté que le PPCG a apporté un cadre et un élan supplémentaires au processus actuel et a étendu la portée des améliorations en matière de gestion. De plus, en surveillant les Plans d'action, le Bureau du contrôleur général ajoute une nouvelle dimension en assurant une revue indépendante du processus d'amélioration de la gestion.

1.31 Le PPCG a progressé plus lentement que prévu d'abord. Cela est en partie attribuable au caractère unique du PPCG ainsi qu'aux nombreux détails et au champ d'application très étendu de quelques Plans d'action. Les ministères ont également accru la portée des Plans d'action afin d'englober d'autres sujets que ceux recommandés par le Bureau du contrôleur général. De plus, la capacité du Bureau du contrôleur général à surveiller le PPCG a été limitée par le manque de ressources disponibles à cette fin.

1.32 Les Plans d'action s'étendent sur une longue période. La date d'achèvement la plus éloignée indiquée sur les six Plans d'action que nous avons examinés est mars 1983; cependant, quelques plans prévoient des tâches qui ne comportent aucune date d'achèvement. Cela nous permet de conclure que plusieurs plans se poursuivront au delà de la date d'achèvement de mars 1983. Le contrôleur général a confirmé le fait que la mise en oeuvre des Plans d'action peut prendre entre deux à cinq ans.

1.33 Au moment de notre examen, 29 organisations gouvernementales participaient au PPCG. Un ministère en était encore au processus de l'analyse des lacunes. Vingt et une organisations gouvernementales s'étaient entendues sur les lacunes auxquelles les Plans d'action devaient palier et en étaient au processus de l'établissement et de l'approbation des plans. Sept ministères et organismes avaient reçu l'approbation de leur Plans d'action et passaient à l'étape de leur

mise en oeuvre. Il avait fallu en moyenne 16 mois à ces derniers pour évaluer leur situation actuelle et établir leurs plans. Quant aux 22 autres entités engagées dans le PPCG, nous avons noté que ce même processus prenait plus de temps.

1.34 Nous avons constaté que la portée du PPCG n'a pas été clairement définie. Pour l'instant, le projet ne s'attache qu'aux activités qui relèvent directement des sous-ministres. Beaucoup de conseils, de commissions et d'organismes qui font pourtant partie des opérations du gouvernement et qui vivent des fonds publics, ne sont pas concernes. Plusieurs de ces entités ont souvent été l'objet d'observation de ce Bureau. Nous constatons, par exemple, que bien que le ministère de l'Agriculture participe au projet, des entités comme la Commission canadienne du lait et l'Office de stabilisation des prix agricoles n'entrent pas dans son champ d'application.

1.35 La portée est importante car elle indique les limites à l'intérieur desquelles le Bureau du contrôleur général, peut, par l'intermédiaire de Plans d'action du PPCG, mettre en marche et surveiller les améliorations en matière de gestion. Nous estimons que le projet PPCG devrait porter sur les nombreux conseils, commissions et organismes étroitement reliés aux ministères.

1.36 A l'examen du contenu des Plans d'action, nous avons constaté que ceux-ci s'attaquaient à la plupart des lacunes signalées antérieurement par notre Bureau. Toutefois, il est bon de signaler que même lorsqu'un problème est envisagé dans un Plan d'action, cela ne signifie pas nécessairement qu'il sera corrige, et c'est pourquoi il importe de le surveiller à nouveau, après la mise en oeuvre d'un moyen de rectification. Le seul domaine important que les plans ne touchaient pas était la gestion du coût affectant la paye. Dans notre rapport de 1979, nous avions, après une étude de ce domaine, attiré l'attention, sur le manque de gestion efficace des ressources humaines au gouvernement. Nous avons constaté, lors de notre examen actuel du PPCG, que les lacunes relevées l'année dernière pour la planification de la main-d'oeuvre, la formation et le perfectionnement, et les systèmes d'information sur les ressources humaines, à l'exception de certains aspects de la planification de la main-d'oeuvre, n'étaient pas abordés d'une façon explicite à l'échelle des organisations, dans les Plans d'action. Nous croyons que les mesures nécessaires pour remédier à ces faiblesses devraient être intégrées aux autres améliorations à la gestion qui sont mises en oeuvre. Nous croyons donc que l'on devrait étendre la portée du projet PPCG pour y ajouter la coordination des améliorations aux méthodes et contrôles utilisés en gestion des ressources humaines, en particulier dans les domaines de la planification de la main-d'oeuvre, de la formation et du perfectionnement et des systèmes d'information sur le personnel.

1.37 La gestion du changement est un processus complexe et souvent long. Ainsi que mentionné au chapitre 4, nous venons juste de commencer à surveiller le PPCG et en particulier les réponses qu'il apporte aux sujets de préoccupation que ce Bureau a soulevés devant la Chambre des communes. Conformément à la demande du Comité permanent des comptes publics, nous continuerons notre surveillance des progrès

du PPCG.

Les vérifications intégrées

1.38 On trouvera, dans les chapitres 5 à 10, les constatations qui résultent des vérifications intégrées que nous avons menées l'année dernière auprès des organisations suivantes:

- Chambre des communes (chapitre 5)

-Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (chapitre 6)

-Ministère du Revenu national - Douanes et Accise (chapitre 7)

- Ministère du Revenu national - Impôt (chapitre 8)

-Ministère des Approvisionnements et Services - administration des Approvisionnements (chapitre 9)

- Affaires des anciens combattants (chapitre 10)

1.39 Cela porte à 18 le nombre des vérifications intégrées présentées au Parlement depuis 1978. On trouvera, à la fin de chaque chapitre consacré à une vérification intégrée, un résumé de nos recommandations et les commentaires de l'organisation vérifiée sur chaque reCommandation.

1.40 Chambre des communes. La vérification intégrée de la Chambre des communes mérite une mention spéciale, L'Orateur de la Chambre des communes, en 1979, avec l'appui du Comité permanent de la gestion et des services aux députés a demande a ce Bureau d'effectuer une vérification intégrée de l'organisation et des systèmes administratifs de la Chambre des communes. Les constatations de cette vérification ont indiqué qu'il faut, sans délai, apporter d'importantes améliorations à l'organisation et à l'administration, à la gestion financière, à la gestion du personnel et aux programmes de classification et d'indemnisation - des agents de la Chambre. L'Orateur de la Chambre des communes a accueilli favorablement les recommandations découlant de notre vérification intégrée et a aussi manifesté le désir de prendre rapidement les mesures nécessaires à l'amélioration de l'administration de la Chambre. Nous recommandions un plan d'action précis pour la misé en vigueur des améliorations nécessaires. La Chambre a, depuis notre vérification, réalisé des progrès dans la mise en vigueur du plan d'action et a fourni le leadership nécessaire au changement administratif, grâce à la nomination d'un administrateur, d'un contrôleur et d'un directeur général des ressources humaines.

1.41 Bibliothèque du Parlement. Alors que nous faisions notre vérification intégrée de la Chambre des communes, nous avons également fait une étude de l'exploitation de la bibliothèque du Parlement, à la demande du bibliothécaire parlementaire. L'étude indiquait que la

bibliothèque était raisonnablement bien gérée et que le coût d'une vérification intégrée complète ne se justifiait pas. Nous avons fait plusieurs suggestions pour renforcer le contrôle de la gestion des services de bibliothèque et des activités administratives. Nous avons transmis les résultats de l'étude au moyen d'une lettre de recommandation au bibliothécaire parlementaire.

1.42 Méthodologie de la vérification intégrée. Le groupe des normes de vérification du Bureau a émis, en septembre 1980, un Manuel de vérification intégrée. Ce manuel, conçu à l'usage du personnel de vérification du Bureau, décrit les normes, les procédés et les processus de vérification intégrée suivis par notre Bureau dans l'accomplissement de son travail de vérification. Le manuel servira de base au travail d'élaboration de cette méthodologie dans l'avenir.

1.43 Ce Manuel de vérification intégrée était accompagné d'une série de Guides de vérification à l'usage des vérificateurs travaillant sur place. Ces guides représentent également des développements importants en méthodologie et en formation professionnelle et nous aideront à faire notre travail de vérification de façon plus économique, plus rentable et plus efficace. Ils sont, pour l'instant, à diverses étapes de rédaction. Quand ils seront terminés, nous nous ferons un plaisir d'en répandre l'usage au moyen de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée et d'autres organisations professionnelles.

1.44 La mise au point du manuel et des guides nous aidera à rendre plus cohérentes les méthodes de vérification du secteur public. Nous devrons, pour remplir notre mandat envers le Parlement, continuer à élaborer notre méthodologie de la vérification intégrée et initier notre personnel professionnel à son application.

Autres questions d'importance

1.45 Le Bureau a entrepris, en plus des vérifications d'envergure gouvernementale et des vérifications intégrées mentionnées ci-dessus, bon nombre d'autres activités importantes au cours du dernier exercice. Elles sont décrites dans cette section et comprennent:

-conseiller le gouvernement sur les dispositions visant la vérification dans la législation à venir sur les sociétés de la Couronne;

-la participation à l'étude du Conseil du Trésor sur les renseignements destinés au Parlement; et

-la contribution à l'établissement de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée.

Nous mentionnons un autre sujet, sur lequel nous souhaitons obtenir les directives du Parlement. Il s'agit de la vérification des comptes en fidéicommis des Indiens que nous avons entreprise conformément à une résolution de la Chambre des communes adoptée le 15 novembre 1979.

La vérification intégrée des sociétés de la Couronne

1.46 Nous avons toujours porté beaucoup d'attention au problème du contrôle et de l'imputabilité des sociétés de la Couronne depuis de nombreuses années. Ainsi que nous l'avons dit dans des Rapports annuels précédents (tout récemment dans le chapitre 8 du Rapport de 1979) et que nous en avons témoigné devant le Comité des comptes publics, nous pensons que toutes les sociétés en propriété exclusive du gouvernement du Canada, au nom des contribuables, devraient être soumises à la vérification intégrée.

1.47 Une vérification intégrée des sociétés de la Couronne peut aider le Parlement à obtenir la garantie de source indépendante que les systèmes et procédés liés au contrôle financier sont adéquats, qu'on accorde l'attention voulue a l'économie, au rendement et à l'efficacité, et que les pratiques de gestion sont bien compatibles avec les objectifs des politiques publiques énoncés par le Parlement. Nous croyons également que les directeurs et les actionnaires des sociétés de la Couronne ont besoin de cette sorte d'assurance.

1.48 Une législation sur les sociétés de la Couronne, sous le nom de Bill C-27, a été présentée à la Chambre des communes au cours du 31 Parlement. Ce Bill prévoyait que les vérificateurs des sociétés de la Couronne effectueraient des vérifications de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. Ce Bill devint lettre morte à l'Ordre du jour à la dissolution du Parlement en décembre 1979.

1.49 Le gouvernement prévoit maintenant la présentation d'une nouvelle législation tenant compte du contrôle et de l'imputabilité des sociétés de la Couronne. Le président du Conseil du Trésor, à qui le Premier ministre a confié le mandat de préparer la nouvelle législation, invitait l'été dernier le vérificateur général à Communiquer son point de vue sur le Bill C-27. Le Comité des comptes publics tenait donc, les 10 et 15 juillet, des audiences sur le chapitre 8 de notre Rapport de 1979 qui traitait du contrôle et de l'imputabilité des sociétés de la Couronne. Nous avions préparé, pour faciliter les délibérations du Comité, un Document d'information sur la position du Bureau quant à l'application de la vérification intégrée aux sociétés de la Couronne. Les 18 juillet et 29 août, le vérificateur général présidait les nouvelles discussions sur ce sujet avec les présidents de conseil d'administration, ou leurs représentants, de neuf sociétés de la Couronne. Le président du Conseil du Trésor et le contrôleur général participèrent à une réunion et furent représentés à l'autre. Ces discussions, avec les deux audiences du Comité des comptes publics, ont largement contribué à l'élaboration des opinions exprimées dans un document que le vérificateur général avait transmis au président du Conseil du Trésor en septembre 1980 sur la législation proposée pour les sociétés de la Couronne.

1.50 Nous attendons la nouvelle législation sur les sociétés de la Couronne qui, nous l'espérons, sera présentée au Parlement au cours de cette session.

Les renseignements destinés au Parlement

1.51 En 1979, nous avons exprimé notre inquiétude de voir que le projet destiné à améliorer les renseignements que reçoit le Parlement au moyen du Budget des dépenses et des Comptes publics n'avait pas fait de progrès et était même presque complètement arrêté. Nous sommes heureux de l'attribution de cette responsabilité au Bureau du contrôleur général.

1.52 Une réforme importante du Budget des dépenses est maintenant en cours. Ce travail se fait sous la direction du contrôleur général, et son personnel travaille à des projets pilotes pour tenter d'en arriver à une version révisée du Budget des dépenses pour les cinq ministères. Cela s'appliquera plus tard à tous les ministères. Le Bureau du contrôleur général fait des efforts sincères et assidus pour que les premières versions révisées soient présentées aux comités tôt dans la nouvelle année. Notre Bureau appuie ce projet, ainsi que le Comité des comptes publics le lui a demandé dans son troisième rapport à la Chambre, le 23 mars 1979.

1.53 Les révisions proposées au Budget des dépenses méritent une attention Particulière des parlementaires. Les changements apportés sont surtout destinés à permettre au Parlement d'évaluer dans quelle mesure les fonds et les ressources publics que demandent chaque année les ministères, les agences et les sociétés de la Couronne sont utilises en tenant compte de l'économie, du rendement et de l'efficacité. Un examen attentif des dépenses proposées au Budget des dépenses et de la déclaration ultérieure des résultats réels au budget, dans des Comptes publics révisés et améliorés, aidera grandement à rétablir le contrôle du Parlement sur les fonds publics. Le moment est bien choisi puisque, à la suite du PPCG du contrôleur général, on examine de nouveau les systèmes de contrôle financier et de rapports internes du gouvernement. C'est donc le moment idéal pour s assurer que ces systèmes internes fournissent de bons renseignements aux parlementaires non seulement pour voter les subsides mais aussi pour répondre aux besoins d'imputabilité pour tout le gouvernement.

La Fondation canadienne pour la vérification intégrée

1.54 La Fondation canadienne pour la vérification intégrée, organisme à but non lucratif, a été constituée en février 1980 pour promouvoir l'élaboration d'une méthodologie et des programmes de perfectionnement professionnel dans le domaine de la vérification intégrée. Le Conseil d'administration fondateur comprenait le vérificateur général du Canada, plusieurs de ses collègues des provinces, le président de l'Institut canadien des comptables agréés, le contrôleur général du Canada et plusieurs autres hauts fonctionnaires du gouvernement, des associés principaux de cabinets d'experts-comptables et de conseillers en gestion, des vérificateurs internes et des représentants du monde de l'enseignement.

1.55 La Fondation fonctionne comme un organisme coopératif de recherche en vérification et comme un centre d'échange et de communication des renseignements afin de diffuser la méthodologie de

la vérification intégrée parmi les membres. L'une de ses responsabilités principales est la préparation de programmes de formation professionnelle pour les vérificateurs, les conseillers en gestion et les autres employés professionnels. Plus de 350 personnes ont participé à sa première conférence annuelle qui s'est tenue à Ottawa en septembre 1980.

1.56 La Fondation se finance au moyen des cotisations des membres à titre particulier, des contributions des gouvernements fédéral et provinciaux, et des cotisations payées par d'autres membres souscripteurs et bienfaiteurs qui comprennent des cabinets d'experts-comptables, des sociétés de conseillers en gestion et des organisations de vérification interne. Les membres du Bureau, comme d'autres membres bienfaiteurs de la Fondation, offrent bénévolement leur temps et leur compétence professionnelle pour l'aider à encourager l'élaboration d'une méthodologie de la vérification intégrée ainsi que la formation et le perfectionnement professionnels.

1.57 L'un des objectifs de la Fondation est d'offrir des occasions de perfectionnement professionnel aux vérificateurs des pays en voie de développement. Nous croyons que cette occasion de participer à la formation des vérificateurs d'autres pays contribuera à conserver au Canada sa réputation d'excellence en vérification. L'Agence canadienne de développement international a déjà, avec la Fondation, instauré un programme pour aider les pays en voie de développement à améliorer leurs aptitudes en vérification gouvernementale et en gestion financière. Notre Bureau espère participer à ce projet important et valable.

Les Fonds des bandes indiennes

1.58 En vertu du règlement permanent no. 43, la Chambre des communes adoptait le 15 novembre 1979 une résolution demandant au vérificateur général de faire une vérification de chacun des comptes en fidéicommis des Indiens, administrés par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, et de faire rapport à la Chambre. Les systèmes comptables utilisés nous ont paru satisfaisants et les opérations pour l'exercice financier 1979-1980, prises comme un tout, étaient bien comptabilisées.

1.59 Nous n'avons pas tenté d'exprimer une opinion sur les rentrées et les déboursés des 1 146 comptes fiduciaires particuliers pour cette année et les années précédentes étant donné les coûts de vérification que cela aurait demandé et l'absence d'accès aux données. Nous aimerions avoir la possibilité de discuter davantage de cette question avec le comité parlementaire approprié pour déterminer sur quoi la vérification des comptes fiduciaires particuliers des indiens devrait porter à l'avenir, s'il doit y en avoir une.

Sujets découlant de nos vérifications

1.60 Nous avons souligné dans nos derniers rapports le besoin de découvrir les causes sous-jacentes des lacunes décelées lors de nos vérifications. Il est déjà assez difficile de tirer des conclusions

exactes et utiles des constatations découlant de la vérification pour des entités complexes et il est encore plus difficile de le faire pour le gouvernement tout entier. Néanmoins, tenter de découvrir les traits communs des constatations de vérification et leurs causes sous-jacentes, peut aider le Parlement et le gouvernement à améliorer les contrôles afin 'd'assurer que l'on puisse recevoir la valeur en contrepartie des deniers publics dépensés. Depuis plusieurs années nos vérifications d'envergure gouvernementale ainsi que celles des ministères et organismes ont révélé certaines lacunes fondamentales dans la gestion de la fonction publique:

-l'incapacité des ministères et organismes de produire de leur propre chef, lorsque les directives du Parlement ou du ministre n'étaient pas suffisamment précises, des objectifs clairs leur permettant d'évaluer l'avancement de leur programme et d'en faire rapport ainsi que d'élaborer des lignes directrices visant la gestion économique et rentable des ressources;

-l'insuffisance des systèmes d'information financière et d'information de gestion qui fournissent les renseignements aux cadres supérieurs à l'intérieur de la fonction publique, de là aux ministres, et du gouvernement au Parlement;

-l'indifférence des ministères et organismes vis-a-vis de l'esprit et de la lettre des politiques du Conseil du Trésor sur les aspects importants de la gestion gouvernementale;

-le manque, au Conseil du Trésor, de systèmes et de moyens de mesures appropriés pour surveiller la conformité avec ses politiques et le manque d'enquête sur les raisons de la non-conformité; et

-la lenteur à créer les postes de contrôleur de ministère et à les doter de titulaires de calibre suffisant pour aider les sous-chefs, qui ont d'importantes responsabilités comme conseillers en politiques, à élaborer des systèmes de contrôle suffisants pour permettre l'économie, le rendement et l'efficacité.

1.61 Plusieurs initiatives prises par le gouvernement, visant à améliorer la gestion des ressources publiques, ont abordé ces lacunes. Le nouveau système de gestion des politiques et des dépenses, implanté par le gouvernement précédent, est maintenant en opération depuis plus d'un an. Le président du Conseil du Trésor s'est vu confier la responsabilité de coordonner la mise en oeuvre des recommandations de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Lambert) et du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (D'Avignon). On nous a avisés qu'un rapport d'étape et qu'un plan de mise en oeuvre seront publiés d'ici peu. Comme nous en avons déjà fait rapport plus tôt dans ce chapitre, le projet PPCG du contrôleur général vise à corriger les lacunes que nous avons relevées tant dans l'ensemble de l'administration fédérale qu'au niveau des ministères. En outre, son projet traitant des renseignements a l'intention du Parlement cherche à améliorer les renseignements présentés dans le Budget des dépenses et les Comptes publics. Enfin, l'an dernier, le président du Conseil du Trésor a

fait part de plans visant à créer une nouvelle catégorie de gestionnaires dans la fonction publique. Ces plans comportent l'élaboration d'un système intégré d'évaluation du rendement des cadres supérieurs axé, sur l'imputabilité quant aux résultats obtenus.

1.62 Notre Rapport du Centenaire en 1978 posait la question fondamentale suivante: "Pourquoi existe-t-il toujours des faiblesses de gestion graves après qu'on a consacré tant d'efforts à les éliminer?". Il est à espérer que les efforts que fait actuellement le gouvernement pour renforcer la gestion dans la fonction publique permettront de corriger de manière satisfaisante les faiblesses que nous avons décelées. Toutefois, cela ne sera possible que si l'on traite de manière appropriée les causes sous-jacentes de ces lacunes. Les députés, et notamment ceux qui font partie du Comité des comptes publics, doivent avoir une solide connaissance de ces causes sous-jacentes afin de pouvoir évaluer les diverses mesures gouvernementales qui seront mises de l'avant au cours de plusieurs années à venir. Nous avons proposé dans nos observations une enquête sur la capacité et la motivation dans la Fonction publique en ce qui concerne la gestion efficace des ressources, laquelle permettra de découvrir les causes sous-jacentes des lacunes de gestion qui existent toujours.

1.63 Le premier domaine de préoccupation est la capacité des gestionnaires de la fonction publique à fournir des renseignements appropriés aux fins du contrôle de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé et de l'imputabilité ainsi qu'à gérer efficacement les ressources, compte tenu des contraintes inhérentes à l'ensemble des politiques, des règles et des procédés qu'imposent le gouvernement fédéral et le milieu externe d'exploitation des ministères et organismes. Cette préoccupation porte également sur le rôle des ministres qui consiste à fournir des objectifs clairs et précis relativement aux politiques et à la gestion afin de faciliter la mesure de l'efficacité des programmes et à promouvoir l'économie et le rendement.

1.64 La motivation constitue un second secteur de préoccupation. Tout examen des problèmes de gestion sous-jacents au gouvernement ne peut ignorer l'absence de récompenses pour une gestion efficace des ressources. Ce problème fondamental a été signalé au premier chapitre de nos Rapports de 1978 et 1979 ainsi que dans les rapports de la Commission Lambert et le Comité D'Avignon. On ne peut attendre d'amélioration importante sans motivation suffisante à tous les niveaux concernés, afin soit d'encourager une saine gestion des ressources, soit d'assurer l'expression d'attitudes positives envers l'imputabilité.

1.65 Finalement, ce qui ressort de nos observations des quelques dernières années est que les meilleurs systèmes et contrôles de gestion que l'on pourrait élaborer pour le gouvernement ne règleront pas les problèmes fondamentaux révélés dans nos constatations, et confirmés par ailleurs, sauf qu'il y ait une intention et un engagement réels de la part des décideurs de tous les niveaux -- et la volonté aussi bien au Parlement qu'au gouvernement -- de créer un milieu offrant aux gestionnaires de la fonction publique les moyens et

les stimulants nécessaires pour gérer les ressources et les deniers publics de manière économique, rentable et efficace.

LES VÉRIFICATIONS D'ENVERGURE GOUVERNEMENTALE

LA GESTION DU MATÉRIEL

LA GESTION DU MATÉRIEL

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	2.1	33
Portée de la vérification	2.6	34
Les groupes d'articles	2.8	34
Les ministères choisis	2.12	35
Les étapes de la durée d'utilisation	2.14	36
La vérification des systèmes	2.17	37
Les critères de vérification	2.18	37
Le cadre de travail de la gestion du matériel	12.19	39
L'effet des objectifs de la politique gouvernementale	2.21	39
Les contrôles des organismes centraux	2.26	41
La limite à la liberté d'action de la gestion	2.32	42
Sommaire des observations des vérificateurs		
L'ordre de priorité des gestionnaires	2.39	44
L'absence de systèmes d'information	2.40	44
Le respect des politiques et des lignes directrices	2.42	44
Recommandations	2.53	47
Critères de vérification et observations	2.57	48
La définition des besoins	2.58	48

La définition des exigences 2.63
49
L'acquisition 2.70
51
L'utilisation 2.73
52
L'aliénation 2.82
54

L'importance des systèmes d'information 2.86
55

Exemples de cas
Le but et la structure 2.88
55
Aéronefs 2.90
56
Navires 2.97
57
Véhicules 2.114
60
Systèmes d'armement 2.137
63
Équipement de production 2.143
64
Équipement pour l'enlèvement de la neige 2.179
71
Articles attrayants 2.185
72
Habillement 2.189
72
Articles d'utilité courante 2.195
73
Services d'utilité publique 2.200
74

Pièce

2.1Ventilation des projets de vérification par groupes d'articles
38

LA GESTION DU MATÉRIEL

Introduction

2.1 Au cours de l'exercice 1979-1980, le gouvernement fédéral a dépensé environ $3 milliards en matériel. Le coût de la gestion du matériel comprend également les dépenses de personnel et de fonctionnement. Nous évaluons environ à $15 milliards la valeur totale de l'équipement et des marchandises disponibles. Une gestion économique et efficiente de ces ressources est essentielle si l'on veut que le gouvernement

reçoive une juste valeur en contrepartie des sommes investies dans le matériel.

2.2 Cette vérification d'envergure gouvernementale visait à évaluer le caractère suffisant des systèmes et des procédés en place pour la planification et le contrôle de l'acquisition et de l'utilisation économiques et rentables du matériel dans tout le gouvernement et d'en faire rapport. Il s'agissait aussi d'élaborer une méthodologie et d'établir des critères pour les vérifications futures de la gestion du matériel.

2.3 Nous avons conclu, en nous appuyant sur 28 études réalisées dans 11 ministères, qu'il existait des faiblesses importantes dans l'élaboration et l'utilisation des systèmes qui permettent une économie et un rendement dans la gestion du matériel pour l'ensemble du gouvernement.

2.4 En particulier:

-les gestionnaires ne possédaient pas suffisamment de renseignements leur permettant de prendre des décisions;

-les directives clés du gouvernement n'étaient pas suivies; et

-il n'y avait aucun moyen efficace de tenir les gestionnaires responsables de la gestion du matériel.

2.5 Dans de nombreux cas, nous avons constaté que la gestion du matériel était satisfaisante. De plus, dans les cas où nous -avons décelé des faiblesses dans l'exécution de la fonction, les gestionnaires des ministères se sont montrés disposés à prendre les mesures correctives qui s'imposaient. Nous avons constaté que la principale préoccupation des gestionnaires du gouvernement était la qualité du service fourni au client, que celui-ci fasse partie du secteur public ou d'un autre organisme gouvernemental. Néanmoins, nous croyons que des améliorations peuvent être apportées et doivent l'être; pour assurer des opérations économiques et rentables, il faudrait d'abord une meilleure qualité d'information, et une meilleure observation des règlements obligatoires, des politiques, directives, et lignes directrices, ensuite, un plus grand souci d'imputabilité.

Portée de la vérification

2.6 La Terminologie de la gestion du matériel, ouvrage publié par le ministère des Approvisionnements et Services, définit le "matériel" comme les fournitures et l'outillage, l'équipement et l'approvisionnement, à l'exclusion de l'argent, fournis à un ministère. Le matériel englobe les matières premières et les produits manufacturés, qu'il s'agisse de bois de charpente ou d'appareils a réaction. Cela comprend les articles de courte durée tels les crayons et le papier, les petits articles de plus longue durée tels les appareils photographiques

et l'équipement de laboratoire, ou encore les gros articles de longue durée tels les navires.

2.7 Puisque la fonction publique utilise toutes sortes de produits, et pour nous assurer que notre vérification était représentative, nous avons choisi des échantillons d'une variété de produits et de ministères. Nous avons également revu les contrôles de la gestion du matériel pour chacune des étapes de la durée d'utilisation des produits importants.

Les groupes d'articles

2.8 Nous avons fondé l'échantillonnage de notre vérification sur les groupes d'articles. Des produits différents exigent des systèmes de contrôle de gestion différents. Par exemple, il y a un groupe qui se compose d'articles portatifs "attrayants", tels les appareils photographiques, !es jumelles, les magnétophones, les machines à calculer et les machines à écrire. Dans ce cas-ci, on s'attend à ce que l'accent soit mis sur la sécurité et la garde de tels articles afin qu'ils ne soient pas dérobés. On s'attend aussi à ce que l'on prenne le soin de s'assurer que les articles achetés ne possèdent que les caractéristiques essentielles pour exécuter les fonctions précisées.

2.9 Un autre groupe d'articles comprend les articles qui, bien que de natures différentes, sont habituellement gérés comme un tout -- par exemple un aéronef, les pièces de rechange et les installations de réparation et d'entretien y reliées.

2.10 Nous avons regroupé les articles que nous avions choisi d'examiner en dix groupes d'articles et nous les avons étudiés au moins une fois chacun au cours de notre vérification. Ces groupes sont les suivants:

-les aéronefs autres que les appareils de combat;

-les navires;

-les véhicules terrestres;

-les munitions et les systèmes d'armement;

-les installations et l'équipement de production;

-l'équipement pour l'enlèvement de la neige;

-les articles attrayants;

-l'habillement;

-les articles d'utilité courante (meubles, articles de bureau); et

-les services d'utilité publique.

2.11 Les seuls groupes importants que nous n'avons pas examinés sont ceux des aéronefs et navires militaires et des ordinateurs.

Les ministères choisis

2.12 Les articles Choisis comme échantillon sont utilisés dans Il ministères de tailles différentes. Nous avons interviewé environ 500 gestionnaires de tous les niveaux, y compris les gestionnaires d'installations particulières, à partir de jeunes ingénieurs de bord, allant jusqu'à des sous-ministres adjoints chargés des programmes de leur ministère de même qu'un grand nombre d'employés des opérations et d'employés de soutien. Huit des organisations examinées dépensent environ 80 pour cent de la somme totale consacrée par le gouvernement au matériel, soit environ $2,4 milliards du total annuel des dépenses de $3,0 milliards. Ce sont:

- Pêches et Océans;

- Défense nationale;

- Parcs Canada;

- Postes;

- Travaux publics;

- Gendarmerie royale du Canada;

-Approvisionnement et Services - administration des Approvisionnements; et

- Transports.

Les trois autres organisations choisies afin de donner un échantillon représentatif des groupes de produits étaient:

- Énergie, Mines et Ressources;

- Affaires extérieures; et

- Industrie et Commerce.

2.13 Le total des dépenses annuelles de fonctionnement et en capital associées aux activités étudiées au cours de notre vérification était d'environ un milliard de dollars. Nous avons choisi notre échantillon de façon à pouvoir formuler une opinion générale sur le caractère suffisant de la gestion du matériel au gouvernement. Cependant, il ne saurait être utilisé pour formuler une opinion générale sur la qualité de la gestion du matériel dans un ministère donné ou à l'égard d'un groupe

particulier de produits. Dans le cadre de la vérification intégrée d'un ministère et d'un organisme en particulier, nous examinons la fonction de la gestion du matériel lorsque cela est indiqué.

Les étapes de la durée d'utilisation

2.14 On divise en cinq étapes la durée d'utilisation des articles, ainsi qu'illustré et décrit ci-après. Chacune de ces étapes doit faire l'objet d'une bonne gestion et les décisions doivent s'appuyer sur de bons systèmes d'information, si l'on veut en retirer la valeur en contrepartie de l'argent dépensé. Au cours de notre vérification, nous avons revu plusieurs fois chacune des étapes de la durée d'utilisation.

La durée d'utilisation du matériel

Première étape - La définition des besoins. Le repérage et la description du besoin d'un service, y compris le niveau de service nécessaire, par exemple l'enlèvement de la neige, le transport des personnes ou le maintien de voies navigables.

Deuxième étape - La définition des exigences. La définition de la nature et de la quantité du matériel nécessaires pour fournir le service, ainsi que de la localisation du matériel et la manière de l'obtenir (location, achat, etc.).

Troisième étape - L'acquisition. L'obtention du matériel et des services connexes par achat, bail avec option d'achat, location ou transfert, y compris l'engagement des fonds nécessaires.

Quatrième étape - L'utilisation. La garde des stocks de matériel, la distribution et la consommation ou autre utilisation de ce matériel, la réparation et l'entretien.

Cinquième étape - L'aliénation. La vente, l'échange ou l'aliénation par quelque autre moyen du matériel devenu désuet, inutilisable ou inutile.

Toutes les étapes - Les systèmes d'information. L'obtention et l'utilisation de renseignements nécessaires aux prises de décisions sur le matériel, à toutes les étapes de la durée d'utilisation.

Les décisions qui sont prises aux premières étapes, notamment aux étapes de la définition des besoins et de la définition des exigences, peuvent influencer énormément les étapes subséquentes.

2.15 Il convient de noter que les gestionnaires des ministères ne sont pas seuls responsables de toutes les étapes de la durée d'utilisation du matériel de son ministère. Par exemple, selon le Manuel de la politique administrative du

Conseil du Trésor, le ministère des Approvisionnements et Services - administration des Approvisionnements (MAS-Approvisionnements), partage avec le ministère utilisateur les responsabilités de l'étape de la définition des exigences et il est le seul responsable de l'étape de l'acquisition. Lorsqu'il acquiert du matériel pour les ministères, le MAS-Approvisionnements tient à jour la liste des fournisseurs, évalue les soumissions, choisit les fournisseurs et accorde les contrats. En outre, en vertu de la Loi sur les biens de surplus de la Couronne, c'est la Corporation de disposition des biens de la Couronne qui est responsable de la vente réelle des articles déclarés excédentaires par les ministères. Notre revue a été effectuée en coordination avec la vérification intégrée du MAS-Approvisionnements, dont le chapitre 9 fait rapport.

2.16 La Pièce 2.1 illustre la ventilation des projets de vérification par groupes d'articles et illustre les étapes de la durée d'utilisation de chaque projet qui ont fait l'objet d'une vérification.

La vérification des systèmes

2.17 Nous avons d'abord cherché à savoir si les systèmes de gestion en vigueur respectaient l'économie et le rendement et si les systèmes prescrits étaient suivis. Là où n'existaient pas les systèmes de gestion et d'information ou qu'ils étaient inadéquats, il était impossible de déterminer que l'on ait acquis les articles nécessaires ou que l'on s'en soit servi à bon escient.

Les critères de vérification

2.18 Nous avons évalué les pratiques de gestion du matériel par rapport à des critères qui ont été élaborés surtout à partir de politiques et de lignes directrices du Conseil du Trésor et qui, de façon générale, sont conformes à celles-ci. Les critères de vérification que nous avons utilisés sont décrits dans chacune leur sous-section, dans la section intitulée - Critères de vérification et observations.

Pièce 2.1 n'est pas disponible, voir le Rapport annuel.

Le cadre de travail de la gestion du matériel

2.19 Nous avons examiné les principaux aspects du cadre de travail de la gestion du matériel afin de comprendre comment ils aident au gestionnaire à prendre des décisions touchant la gestion du
matériel qui soient économiques et rentables.

2.20 Les aspects que nous avons examinés étaient les suivants:

-l'effet des objectifs de la politique gouvernementale;

-les contrôles des organismes centraux; et

-les limites à la liberté d'action de la gestion.

L'effet des objectifs de la politique gouvernementale

2.21 La plupart des principaux programmes gouvernementaux visent plusieurs objectifs. Par exemple, les programmes de développement industriel cherchent à atténuer les disparités régionales, tout en améliorant la balance des paiements du Canada et en créant plus d'emplois. Les programmes de transport favorisent le développement industriel et offrent des services sociaux. Les programmes de recherche et de développement ainsi que ceux de formation de la main-d'oeuvre contribuent grande ment à remplir plusieurs objectifs gouvernementaux. Ce genre de relation étroite existe dans la plupart des programmes.

2.22 Ainsi, les dépenses faites pour du matériel peuvent souvent aider à atteindre certains objectifs gouvernementaux autres que ceux que tente d'atteindre le ministère qui achète. Par exemple, une commande de matériel du gouvernement peut stimuler une nouvelle technologie, soutenir une entreprise canadienne au cours d'une période difficile et empêcher les mises à pied, remplacer des biens d'importation ou servir de tremplin à des ventes d'exportation. Les organismes de services communs fournissent des services à leurs ministères clients, mais ils peuvent également poursuivre d'autres objectifs. Notamment, le MAS-Approvisionnements tient compte des objectifs nationaux aussi bien que de l'économie et du rendement à long terme dans sa fonction d'approvisionnements; ceci peut venir à l'encontre de la méthode la plus efficace quant au coût, pour un ministère particulier qui fait une demande.

2.23 En discutant de la répartition des responsabilités entre le MAS-Approvisionnements et les ministères d'exploitation, la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité constate qu'il y a divers points de vue quant au rôle des organismes de services communs, y compris celui du MAS-Approvisionnements:

-Selon un premier point de vue, les organismes de services communs ne devraient exercer aucun contrôle sur les questions qui se rapportent aux spécifications, aux critères de conception ou à la gestion des projets. On soutient également qu'il serait nocif pour les exigences fondamentales que sont la probité et la prudence que de confier aux organismes de services communs un trop grand nombre d'objectifs secondaires.

-Selon un deuxième point de vue, les organismes de services communs, en plus de leur fonction première de soutien des autres programmes, constituent aussi des instruments efficaces pour faire respecter l'application d'autres politiques gouvernementales et assurer le contrôle du processus

d'attribution des contrats, mais ils ne sont pas tenus pour responsables des politiques et ne jouent qu'un rôle de service dans le contexte de certaines politiques précises.

La divergence de ces points de vue sur le rôle du MAS-Approvisionnements quant à la gestion du matériel explique sans doute certaines difficultés qui ont surgi aux étapes de la définition des exigences et de l'acquisition. On discute de cette question de façon plus détaillée au chapitre 9 qui traite de la vérification intégrée du ministère des Approvisionnements et Services - administration des Approvisionnements. Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a avisés que ce sujet fait, en ce moment, l'objet d'une étude approfondie.

2.24 Tenir compte d'autres objectifs peut retarder la prise de décisions ou entraîner l'achat par un ministère de matériel qui ne répondrait pas de la façon la plus économique aux besoins d'un programme particulier. Il faut bien souligner qu'il y a une différence entre tenir dûment compte de l'économie et du rendement et réaliser cette économie et cette efficience. On ne saurait rechercher l'économie et le rendement à l'exclusion d'autres objectifs gouvernementaux tels que ceux que nous avons évoqués au début de cette section. Il incombe au ministre ou aux ministres intéressés d'établir le bon équilibre entre ces objectifs. Lorsqu'on décide de satisfaire aux besoins du ministère en ne choisissant pas le moyen le plus économique, il faut fonder sa décision sur des renseignements adéquats. Veiller à ce que l'on respecte l'économie, veut dire tenir compte autant que possible du coût de la réalisation des objectifs de politiques. C'est pourquoi les officiers du ministère devraient s'assurer que:

-le ministre ou les ministres concernés reçoivent des renseignements objectifs sur tous les choix possibles qui leur permettent d'exercer un jugement avisé sur le coût de réalisation des objectifs sociaux et économiques pertinents; et

-les décisions qui en résultent soient mises en application de la manière la plus économique et la plus efficiente possible.

2.25 Il est essentiel d'avoir suffisamment de renseignements sur les coûts et sur le rendement, si l'on veut respecter l'économie et le rendement. Deux publications du Conseil du Trésor, soit le Guide d'administration financière et la Circulaire no. 1976-25 sur La mesure de la performance des opérations gouvernementales, déclarent obligatoires ces renseignements, qui nécessitent la collecte, l'inscription et la déclaration des renseignements financiers ou de renseignements connexes non-financiers afin d'évaluer le rendement des projets et des programmes.

Les contrôles des organismes centraux

2.26 Le Secrétariat du Conseil du Trésor, la Commission de

la Fonction publique et le Bureau du contrôleur général exercent une influence considérable sur la gestion du matériel dans l'administration publique. En outre, un comité consultatif en matière d'approvisionnements, formé des officiers supérieurs de divers ministères, a été mis sur pied afin de promouvoir une meilleure gestion du matériel dans l'administration publique fédérale.

2.27 Le contrôle par les présentations. Dans sa circulaire 1978-46, Approbation des projets d'investissement, le Conseil du Trésor précise les procédés que les ministères doivent suivre lorsqu'ils désirent faire autoriser leurs dépenses d'investissements. Ces procédés s'appliquent aux prévisions de programmes, a la présentation de nouveaux projets et à la modification des projets actuels, lorsque les travaux envisagés sont de $500000 ou plus. Les augmentations de coût et les modifications apportées à la qualité ou à la portée d'un projet dans le cadre des premiers niveaux de financement exigent de nouvelles présentations au Conseil du Trésor.

2.28 Les règlements, politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor. Outre qu'il contrôle les dépenses, le Conseil du Trésor doit formuler des politiques administratives de la gestion du matériel pour l'ensemble du gouvernement. En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi sur l'administration financière, le Conseil du Trésor promulgue des politiques et des lignes directrices régissant les marchés de biens et de services ainsi que l'utilisation et l'aliénation du matériel afin d'assurer la probité et l'uniformité dans les dépenses de matériel. Depuis 1965, le principal document utilisé à cette fin est la circulaire du Conseil du Trésor n MI-1 -65, Guide de gestion du matériel dans les services de l'Etat. Certaines parties de ce guide ont fait l'objet de suppléments ou ont été remplacées par plusieurs autres circulaires qui portaient sur des produits particuliers ou des aspects particuliers de la gestion du matériel. En 1978, le Conseil du Trésor a commencé à améliorer la qualité de ces politiques et lignes directrices et à les incorporer dans son Manuel de la politique administrative, publié en décembre 1978. En général, ces documents expliquent en détail ce que les gestionnaires peuvent ou doivent faire et suggèrent aux ministères des moyens d'en surveiller la conformité. Habituellement, les ministères complètent les politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor en les publiant de nouveau sous la forme de marches à suivre.et de prescriptions pour usage interne.

2.29 Le Conseil du Trésor a aussi publié des directives régissant le fonctionnement des comités d'examen des acquisitions. Ces comités ont pour tâche d'étudier les aspects socio-économiques des marchés d'acquisition de biens et de services de plus de $2 millions, ou de certains marchés qu'indépendamment de leur valeur, on estime avoir une importante incidence socio-économique.

2.30 Le Bureau du contrôleur général a émis la circulaire 1980-3, qui s'intitule Coordination des activités de vérification, afin de pouvoir vérifier que l'on se conformait aux politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor. Cette circulaire précise les rôles et responsabilités de chacun, les ministères et leurs gestionnaires, le Bureau du contrôleur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor, dans ce processus de surveillance des directives, et elle définit les exigences liées au contrôle exercé sur la gestion du matériel. Le Conseil du Trésor a émis récemment la circulaire 1980-26 Questions pour la vérification des politiques administratives qui suggère une série de questions pour la vérification que doivent utiliser les vérificateurs internes des ministères pour l'évaluation de la conformité avec les politiques administratives.

2.31 Les politiques et les pratiques en matière de personnel. Les politiques et pratiques en matière de personnel établies par le Conseil du Trésor et par la Commission de la fonction publique s'adressent a l'ensemble de l'administration fédérale, notamment aux domaines de la dotation en personnel, de la rémunération, de la classification et d'autres conditions d'emploi. Ces politiques et pratiques peuvent gêner le gestionnaire dans l'acquisition et l'utilisation de son personnel d'exploitation et peuvent, par conséquent, influer sur la gestion économique et rentable du matériel. Par exemple, la rémunération des fonctionnaires est calculée selon une échelle de rémunération nationale qui ne comporte que de faibles écarts. Ceci peut rendre difficile pour les gestionnaires le recrutement de personnel dans les régions à rémunération élevée. En conséquence, il se pourrait que de l'équipement coûteux ne pourrait être entretenu comme il devrait l'être ou utilisé de façon appropriée.

La limite à la liberté d'action de la gestion

2.32 La liberté d'action dont les gestionnaires doivent faire preuve dans la gestion du matériel à la Fonction publique est limitée par plusieurs contraintes parmi lesquelles le besoin de justification des décisions, le contrôle budgétaire et la limitation du pouvoir de dépenser ainsi que la nécessité de respecter les politiques et les pratiques en matière de personnel.

2.33 Surveillance étroite de la part du public. Dans le secteur public, les décisions des gestionnaires sont soumises à une analyse minutieuse de la part du public et le gestionnaire peut avoir à les défendre publiquement. Il est donc nécessaire de s'assurer que les mesures prises par la gestion soient conformes aux politiques et procédés établis et que la documentation soit claire et complète. Cela a donc tendance à limiter la liberté des gestionnaires dans la recherche de moyens novateurs de gérer le matériel d'une manière rentable et économique.

2.34 Le contrôle budgétaire. Le système budgétaire actuel traduit la nécessité de maintenir le contrôle du Parlement sur des dépenses gouvernementales. Normalement, le Parlement vote séparément des fonds pour les dépenses de fonctionnement en capital, les subventions et contributions et les prêts. Les fonds ne peuvent pas être virés de l'un de ces crédits à un autre sans l'autorisation préalable du Parlement. Ainsi les gestionnaires ne sont pas libres de faire des éChanges à leur gré entre les fonds en capital et les fonds de fonctionnement.

2.35 Au sein du gouvernement, le système de contrôle des affectations du Conseil du Trésor limite les virements de fonds et, par conséquent, la possibilité qu'auraient les gestionnaires de réaliser de tels échanges. Chaque année, les affectations sont prévues pour des articles importants comme les traitements, les salaires, les autres rémunérations, les autres dépenses de fonctionnement, les grands travaux d'équipement et les principales contributions. Les virements de fonds entre affectations exigent l'approbation du Conseil du Trésor. Par exemple, si un gestionnaire a des fonds disponibles dans l'affectation pour les traitements, il ne peut utiliser ces fonds pour obtenir des services professionnels par le biais de contrats avec des fournisseurs de l'extérieur, sans obtenir d'abord l'approbation du conseil du Trésor. Sans ces restrictions, les gestionnaires pourraient, pour acheter du matériel nécessaire alors même que ces articles de matériel n'auraient pas été prévus au budget, utiliser les fonds fournis aux fins du traitement qui deviennent excédentaires lorsque certains nouveaux postes n'ont pu être comblés. Ils seraient encouragés à le faire par le système budgétaire qui les inciteraient à dépenser tous les fonds qui leur sont fournis plutôt que de rendre les fonds non dépensés. Toutefois, tant que l'on n'aura pas élaboré et mis en application des mesures appropriées de la performance, qui permettent d'assurer l'imputabilité des gestionnaires, il sera nécessaire d'imposer de telles restrictions des pouvoirs des gestionnaires même si elles limitent leurs possibilités de prendre les décisions qui, selon eux, conviennent le mieux en l'occurrence.

2.36 Les limites au pouvoir de signer. Sous réserve de certaines limites générales, les articles 26 et 27 de la Loi sur l'administration financière autorisent les ministres et sous-ministres à exercer le pouvoir de signer dans les limites de leurs budgets. Ceux-ci, à leur tour, délèguent ce pouvoir à certains titulaires de postes de niveaux appropriés au sein de leur ministère. La façon de déléguer le pouvoir de signer peut entraîner des problèmes. A chaque niveau, on délègue à un niveau inférieur une partie de ce pouvoir et l'on a tendance à déléguer ce pouvoir de manière uniforme fondée plutôt sur le rang que sur les besoins des activités. Il s'ensuit que le gestionnaire de l'activité, qui est responsable de fournir directement le service au public et de gérer les articles de matériel, peut dans le cadre de son budget, ne pas posséder le pouvoir de signer qui corresponde à la charge qui lui incombe de répondre et de se

conformer aux changements dans les demandes de services.

2.37 En somme, les gestionnaires de l'administration publique doivent subir de nombreux contrôles. Le travail du gestionnaire du secteur public est passé à la loupe par les organismes centraux, le Parlement et le public lui-même. Les contrôles de l'organisme central et des ministères limitent la libre répartition des fonds par le gestionnaire à quelque fin que ce soit; ils occasionnent une accumulation impressionnante de paperasse. Les effets des objectifs de politiques rivales des divers ministères sur la gestion du matériel rendent encore plus difficile la gestion économique et rentable du matériel.

2.38 Pour ce qui est de l'imputabilité du gestionnaire chargé de l'exploitation, l'association de ces facteurs et d'autres facteurs connexes du milieu qui influent sur la gestion du matériel souligne la nécessité de faire clairement la distinction, dans le contexte du gouvernement, entre le souci de l'économie et du rendement et l'économie et le rendement dans leur sens absolu. On ne devra pas perdre de vue cette distinction en lisant le résumé des observations des vérificateurs qui suit et les constatations décrites plus loin dans ce chapitre.

Sommaire des observations des vérificateurs

L'ordre de priorité des gestionnaires

2.39 Notre revue révèle que l'on évalue habituellement le rendement des gestionnaires sur la qualité des services fournis au public et ceux-ci se croient la cible de la critique lorsque les services ne sont pas à la hauteur. S'il y a des récompenses offertes pour un service au public et non pour une gestion économique et rentable du matériel, on peut s'attendre à ce que les gestionnaires déterminent leur ordre de priorité en conséquence.

L'absence de systèmes d'information

2.40 Notre vérification a établi que les gestionnaires manquent souvent de renseignements qui leur permettraient de prendre de bonnes décisions en matière de gestion du matériel. Dans les ministères, nous avons constaté l'absence général de systèmes d'information pour la compilation des données financières et d'exploitation qui permettraient aux gestionnaires d'analyser les choix et d'en comparer les avantages et les coûts, de mesurer le rendement et l'utilisation sur place du matériel et, par là, d'évaluer l'économie et le rendement des pratiques de gestion du matériel. Sans ces renseignements, il est impossible de mettre en place un système d'imputabilité visant l'économie et le rendement.

2.41 L'absence de système d'information, de même que de normes de performance, persiste malgré les directives du Conseil

du Trésor. Nous avons constaté que l'élaboration de ces systèmes se plaçait bien bas dans l'ordre de priorité de la haute direction, peut-être parce que leur absence n'a pas eu de répercussions, ou que les gestionnaires perçoivent ces systèmes comme une tentative d'établir un autre niveau de contrôle qui ne les aide en rien dans leur gestion ou qu'ils ne croient pas détenir l'autorité nécessaire pour prendre des décisions à partir de ces systèmes d'information.

Le respect des politiques et des lignes directrices

2.42 Le Conseil du Trésor a demandé aux ministères de tenir compte de tous les coûts liés à un article de matériel tout le long de sa durée d'utilisation et non seulement le prix d'achat ou le coût direct. Lorsque la nature de l'acquisition est telle qu'il convient de faire une analyse pour déterminer la "meilleure valeur", le Conseil du Trésor, au chapitre 310 du Manuel de la politique administrative, déclare qu'il faut tenir compte des coûts suivants:

-Le coût de revient, c'est-à-dire le coût direct des biens et services fournis.

-Le coût en ressource, c est-à-dire le coût indirect qu'assume le ministère ou l'organisme de services communs qui fait la demande d'acquisition du matériel.

-Le coût d'exploitation, c'est-à-dire ce qu il en coûte pour faire fonctionner, entretenir et réparer l'acquisition tout au long de sa durée d'utilisation, compte tenu de la valeur résiduelle au moment de son aliénation.

-Le coût éventuel, c'est-à-dire le coût que représente pour l'usager le fait de n'avoir pas disposé au bon endroit et au bon moment, de bonnes fournitures, de bons services ou de bonnes installations.

2.43 Diverses autres politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor enjoignent aussi aux ministères d'établir les coûts sur la durée d'utilisation. La pleine conformité, basée sur des renseignements adéquats, a été l'excePtion plutôt que la règle. Deux raisons possibles semblent en être la cause. Premièrement, la plupart des ministères ne compilent pas les données qui leur permettraient de déterminer ces coûts. Deuxièmement, les gestionnaires des ministères ne croient pas que les décisions actuelles soient prises de cette façon, particulièrement depuis qu'on n'en surveille pas la conformité.

2.44 D'après les lignes directrices précitées du Conseil du Trésor, l'établissement du coût en fonction de la durée d'utilisation relève, en dernier ressort, des ministères. Le MAS-Approvisionnements n'est pas en mesure de contrôler la manière dont les ministères appliquent ce concept et il est admis que les ministères clients n'ont pas les systèmes de

détermination des coûts nécessaires pour produire des données sûres en matière de durée d'utilisation. En conséquence, le MAS-Approvisionnements tient compte uniquement des coûts d'acquisition en effectuant beaucoup de ses achats, y compris les articles de longue durée dont le coût est élevé comme des bouteurs et des navires.

2.45 En évaluant les soumissions pour la réparation de navires, le centre de produits - Marine et mécanique industrielle du MAS-Approvisionnements n'avait parfois pas tenu compte du coût de la durée d'utilisation alors qu'il aurait été possible d'obtenir les renseignements nécessaires. Une des causes serait la possibilité d'un manque de concurrence entre les chantiers de construction, des prix plus élevés à long terme et la peur de perdre, dans certains chantiers maritimes, l'expertise dans la réparation de certains genres de navires, au détriment du ministère client.

2.46 Le chapitre 310 du Manuel de la politique administrative exige également que les ministères indiquent clairement la demande de services à fournir et qu'ils analysent toutes manières possibles afin de décider de la méthode la plus efficace quant au coût de fournir le service. Ceci veut dire implicitement le "niveau de service", c'est-à-dire la fréquence et la durée du service ainsi que le temps nécessaire pour fournir le service demandé. Il faut faire ceci avant de pouvoir déterminer s'il est plus économique de fournir le service à même les ressources du gouvernement ou de recourir à des marchés avec le secteur privé.

2.47 Dans les ministères, nous avons constaté un manque général de conformité avec les principales politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor régissant la gestion du matériel. Comme nous l'avons noté plus haut, cette situation pourrait s'expliquer en parti par le fait que les gestionnaires ne s'attendent pas à ce que l'on fasse respecter ces directives. Une autre raison possible, c'est que les organismes centraux ont eu tendance à émettre des politiques et lignes directrices pour régler les problèmes actuels ou ceux prévus comme ils étaient perçus. Celles-ci n'ont pas toujours été intégrées aux politiques et lignes directrices déjà en place. Avec un tel système de contrôles détaillés, dont certains font double emploi et sont même en contradiction, il est encore plus difficile de tenir les gestionnaires responsables de la réalisation des objectifs de programmes.

2.48 La direction de la Politique administrative du Secrétariat du Conseil du Trésor aborde ces problèmes dans les chapitres nouveaux ou révisés qui traitent du matériel dans le Manuel de la politique administrative. Le manuel a pour objet de présenter une méthode plus complète de la formulation des politiques et de fournir un cadre cohérent pour la surveillance, l'évaluation et le contrôle des politiques et des lignes directrices.

2.49 En fait, chaque aspect d'une bonne gestion du matériel fait l'objet d'une politique ou d'une ligne directrice du Conseil du Trésor; toutefois, le Conseil du Trésor n'avait aucun système en place qui lui permette de surveiller d'une manière pratique l'effet de toutes les politiques et lignes directrices.

2.50 Cette surveillance s'impose pour deux raisons:

-Puisque les politiques et lignes directrices sont émises parce qu'elles sont nécessaires pour obtenir un résultat souhaité (par exemple, le traitement uniforme et juste des employés ou des fournisseurs et un contrôle approprié des dépenses), on devrait surveiller la conformité avec ces politiques et lignes directrices pour garantir que l'on obtienne ce résultat.

-Lorsqu'un grand nombre de politiques et lignes directrices sont mises en vigueur en même temps, la seule manière d'en vérifier le caractère adéquat est de vérifier dans quelle mesure elles sont respectées et, là où elle ne le sont pas, de trouver pourquoi. De cette manière, la surveillance peut devenir un moyen d'améliorer le cadre de la réglementation.

2.51 Le système qu'impose la circulaire du contrôleur général sur la Coordination des activités de vérification (voir le paragraphe 2.30) devait améliorer la surveillance à la fois de la performance du ministère et de la conformité avec les directives du Conseil du Trésor. Toutefois, il faudra continuer à tenir compte de la complexité de l'ensemble des politiques et lignes directrices régissant la gestion du matériel y compris celles qui touchent le processus budgétaire et la gestion du personnel afin d'évaluer leur incidence sur la liberté d'action des gestionnaires et sur l'imputabilité.

2.52 Nous avons constaté que la principale préoccupation des gestionnaires de l'administration publique était la qualité des services fournis aux clients, que ceux-ci fassent partie du grand public ou d'autres organisations gouvernementales. Notre vérification a aussi démontré que les gestionnaires étaient désireux de corriger les lacunes liées à l'exploitation. Toutefois, les gestionnaires ont toujours négligé d'élaborer et d'utiliser les systèmes d'information nécessaires afin d'en assurer l'économie et le rendement.

Recommandations

2.53 Selon nous, la gestion du matériel au sein de la Fonction publique peut être considérablement améliorée. La meilleure façon serait de mettre sur pied de meilleurs systèmes d'information et de contrôles. Non seulement ces améliorations amèneraient un accroissement de l'économie et du rendement mais elles définiraient plus clairement les niveaux de service et rendraient les gestionnaires davantage responsables de leurs décisions.

2.54 Nous recommandons que les ministères acquièrent du matériel seulement lorsque le besoin d'un service est clairement défini et seulement lorsque le choix et l'utilisation prévus du matériel tiennent dûment compte de l'économie et du rendement .

2.55 Ce qui veut dire que:

-Il faudrait revoir intervalles réguliers la demande et le niveau des services et les définir clairement.

-Les ministères devraient établir des systèmes de coût et des normes de performance pour appuyer les prises de décisions sur la gestion du matériel et pour s'assurer que le matériel soit entreposé, entretenu et utilisé d'une manière économique et rentable.

-Les ministères d'exploitation et le ministère des Approvisionnements et Services - administration des Approvisionnements devraient conjointe ment et uniformément appliquer le concept du coût de la durée 1'utilisation des articles de matériel afin d'établir clairement les coûts et les incidences des choix disponibles.

-Les ministères devraient respecter les politiques et les lignes directrices du Conseil du Trésor sur la gestion du matériel.

-Le Conseil du Trésor devrait évaluer l'effet d'ensemble de toutes ses politiques et lignes directrices qui touchent la gestion économique et rentable du matériel.

2.56 L'effet d'ensemble de ces recommandations comporte une importante réévaluation de la fonction et de la structure non seulement des systèmes d'information de la gestion du matériel mais aussi des systèmes d'information de la gestion gouverne mentale en général.

Critères de vérification et observations

2.57 Nous avons réparti nos constatations en cinq parties, qui correspondent aux cinq étapes de la durée d'utilisation du matériel: la définition des besoins, la définition des exigences, l'acquisition, l'utilisation et l'aliénation. Chaque partie comporte une explication de l'étape de la durée d'utilisation et la raison de son importance, les critères de vérification qui s'y rapportent (en caractère gras) et les constatations sommaires. A la fin du chapitre se trouvent les rapports sommaires sur nos projets de vérification.

La définition des besoins

2.58 Selon le chapitre 140 du Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor qui traite des grands

travaux, les ministères sont chargés de définir leurs besoins de services et d'en faire une description complète selon les objectifs de leurs programmes. Ce processus de définition des besoins doit indiquer plusieurs moyens différents de fournir les services nécessaires (chaque moyen comportant des incidences sur les coûts du matériel et du personnel et sur les autres coûts). A partir de ces moyens, la gestion peut choisir, à la lumière des objectifs pertinents des politiques du gouvernement, l'option qui lui semble la plus susceptible de satisfaire au besoin d'une manière économique et rentable.

2.59 Par exemple, un ministère chargé de protéger le milieu marin peut établir, comme élément de son programme, qu'il doit continuer de surveiller les navires étrangers. Une fois que le besoin de surveillance a été déterminé, on doit étudier les divers moyens qu'on pourra employer, le genre d'équipement nécessaire ainsi que les autres coûts liés au personnel et au service de soutien, le tout faisant partie de l'évaluation des coûts de chaque possibilité.

2.60 Si un ministère achète du matériel pour un projet important qui ne se rattache pas direCtement aux objectifs d'un programme ou s'il acquiert du matériel en se basant sur des renseignements insuffisants, l'acquisition sera probablement non seulement peu économique mais pourra aussi entraîner un engagement injustifié de ressources supplémentaires au cours des années pour le fonctionnement et l'entretien de ce matériel.

2.61 Le besoin du service devrait être bien défini et se rapporter aux objectifs de programmes approuves.

-Il devrait y avoir un énoncé adéquat et mis à jour de la nature et du niveau du service nécessaire.

-Tous les moyens pratiques de fournir le service devraient être évalués le plus objectivement possible.

-Le besoin du service devrait faire l'objet d'une revue à intervalles réguliers.

2.62 Les constatations. Nous avons constaté que, dans la moitié environ des 26 cas où nous avons vérifié l'étape de la définition des besoins, les ministères n'avaient pas défini le besoin du service et par conséquent le besoin du matériel, selon les objectifs du programme. Les besoins étaient souvent définis par les besoins du passé. Dans certains cas, nous avons constaté que les ministères avaient bien évalué le niveau de services nécessaire; toutefois, ils n'avaient pas toujours évalué d'autres moyens de fournir ces services.

La définition des exigences

2.63 Selon le chapitre 310 du Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor, la définition des exigences

comprend plusieurs activités qui commencent avec l'indication d'un besoin, l'analyse des divers moyens de répondre à ce besoin, la planification de l'acquisition, la préparation de plans, de devis et de normes, ainsi que l'énoncé des exigences quant au rendement, au temps, au service et au coût. Bien qu'il soit clair que le MAS-Approvisionnements doive participer à la définition des exigences, c'est au ministère client qu'incombe l'approbation finale.

2.64 Il existe une distinction logique dans cet énoncé du Conseil du Trésor, entre l'étape de la définition du besoin d'un service et celle où est choisi l'article qui convient le mieux pour fournir le service. Nous avons donc considéré ces étapes comme étapes indépendantes, la première sous le titre de définition des besoins, ainsi que nous venons de la décrire et la seconde sous le titre de définition des exigences, selon la description qui suit.

2.65 Les exigences quant au matériel qui satisfera à un besoin de service doivent se définir et s'exprimer en des termes qui permettront d'acquérir la sorte et la quantité de matériel souhaitées au moindre coût, compte tenu de durée d'utilisation. A l'étape de la définition des exigences, on recherche les divers genres de matériel qui peuvent satisfaire au besoin du service et on analyse leurs coûts et avantages selon la durée d'utilisation du matériel. Pour cette étape de la durée d'utilisation, on doit envisager diverses options, par exemple, aussi bien celles de faire, d'acheter ou de prendre à bail, que de réparer ou de remplacer une pièce d'équipement.

2.66 Nous prévoyons que les ministères doivent effectuer le processus de définition des exigences:

-chaque fois qu'est définie la nécessité d'un nouveau service d'acquisition de matériel;

-chaque fois qu'il se produit un changement dans la nature ou le niveau d'un service; par exemple, lorsque la définition des besoins pour des patrouilleurs de pêches a été changée à la suite de l'extension à 200 milles de la zone de 12 milles;

-périodiquement, pour évaluer les avantages d'acquérir un matériel amélioré pouvant accroître la productivité ou offrir un meilleur service, ou pour évaluer les avantages des perfectionnements technologiques qui en changeraient les diverses possibilités; par exemple, de l'équipement pour le traitement du mot en remplacement des machines à écrire ordinaires ou l'utilisation de satellites à la place d'aéronefs pour la surveillance dans le Grand Nord;

-chaque fois qu'un choix se présente entre un achat d'équipement ou la passation de marché pour un service équivalent; par exemple, le choix entre posséder de l'équipement pour l'enlever ment de la neige ou passer un contrat pour les

services d'enlèvement de la neige; et

-chaque fois qu'un équipement existant, désuet ou usé doit être remplacé.

2.67 Si les normes de performance ne sont pas précisées, on risque que l'équipement soit trop perfectionné - et que, par conséquent, il coûte plus cher qu'il ne faut, ou qu'il soit insuffisant auquel cas les niveaux de services ainsi que les coûts d'entretien et de fonctionnement seront touchés. Une analyse insuffisante peut entraîner des décisions erronées et des effets considérables sur les étapes ultérieures de la durée d'utilisation.

2.68Les exigences de matériel devraient être définies de manière à ce que le matériel acquis permette à l'utilisateur de répondre au besoin d'un service donné de façon économique et rentable.

-Le choix entre divers types de matériel devrait se fonder sur une analyse approfondie des coûts et avantages relatifs.

-Il importe d'élaborer des devis selon les conditions d'opérations dans lesquelles le matériel sera utilisé.

-Les devis devraient être décrits en termes suffisamment clairs pour permettre de s'assurer que le matériel acquis réponde aux exigences de l'utilisateur.

-Les programmes d'entretien et les stocks de pièces de rechange devraient être reliés au besoin du service exigé de l'équipement en cause.

2.69 Les constatation. Nous avons constaté que dans les 25 cas où nous avons vérifié l'étape de définition des exigences, il n'existait pas de système capable de fournir tous les renseignements d'exploitation et financiers nécessaires soit à l'élaboration de bonnes analyses du choix de faire ou d'acheter soit pour bien évaluer d'autres moyens de satisfaire aux besoins de matériel. Cependant, les exigences en matière d'équipement important, comme les navires ou les aéronefs étaient souvent appuyées d'analyses techniques raisonnables.

L'acquisition

2.70 Il s'agit ici de l'étape où le matériel et les services connexes sont acquis après que les exigences aient été approuvées. L'acquisition peut se faire par voie d'achat, de bail avec option d'achat, de location ou de transfert et elle exige une consignation par écrit suffisante et des engagements de fonds. L'utilisation de la mauvaise méthode d'acquisition peut entraîner des coûts supérieurs ou une livraison tardive du matériel.

2.71L'acquisition du matériel devrait se faire en tenant compte

de l'économie au moment de l'achat ainsi que de la quantité et de la qualité exigées.

-Le matériel acquis devrait répondre aux devis préCisés pendant l'étape de définition des exigences.

-Le processus d'acquisition devrait être entrepris suffisamment longtemps à l'avance afin de s'assurer que la quantité demandée soit disponible au moment nécessaire.

-Les responsabilités liées aux diverses étapes du processus d'acquisition devraient être clairement définies.

2.72 Les constatations. Le MAS-Approvisionnements est seul responsable de l'étape de l'acquisition. Bien que nous ayons constaté que les activités qui relèvent nettement du MAS-Approvisionnements, aient généralement été bien exécutées, des problèmes ont été décelés dans les secteurs où les responsabilités du ministère n'étaient pas assez clairement définies. Cela est discuté plus en détail au chapitre 9.

L'utilisation

2.73 Cette étape englobe les activités d'entreposage et de distribution, de sécurité et de garde, d'utilisation et d'entretien du matériel. Selon le chapitre 216 du Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor, les ministères doivent veiller à entreposer et à utiliser efficacement le matériel qu'ils ont commandé, par tous les moyens possibles, même le partage avec d'autres utilisateurs. La circulaire du Conseil du Trésor RA-1-65, Guide de gestion du matériel dans les services de l'Etat, précise que le ministère devrait effectuer une analyse de la valeur de: la nature des réparations et de l'entretien nécessaires, du niveau de possibilité d'utilisation, des divers moyens de rendre les services ainsi que de la disponibilité future et du coût des pièces et fournitures d'entretien. L'étape de la gestion de l'utilisation comprend:

-les services, l'installation, les méthodes et les procédés utilisés pour la réception, l'entreposage, l'entretien, la distribution et le contrôle de l'acheminement du matériel à partir du moment où il est reçu jusqu'à ce qu'il soit remis à l'utilisateur ou aliéné;

-la protection du matériel contre tous genres de pertes, y compris le contrôle de l'accès au matériel;

-la consommation des approvisionnements et des autres genres de matériel ainsi que l'utilisation et l'entretien de l'équipement;

-les modifications de l'équipement permettant d'en prolonger la durée ou d'en accroître la productivité;

-la mise au point de l'équipement, ce qui suppose le remplacement des pièces usées et endommagées et des pièces dont la durée d'utilisation est terminée; et

-l'accomplissement du travail répétitif ordinaire grâce auquel l'équipement peut continuer à être utilisé aux fins prévues et selon la capacité et le rendement de fonctionnement prévus lors de la conception de l'équipement.

2.74 Une gestion inappropriée de l'utilisation peut entraîner un surplus de stocks, des pertes de matériel ou une utilisation non-rentable des pièces et de l'équipement - ce qui entraîne des coûts d'inventaire plus élevés. Lorsqu'il n'existe pas de bons systèmes d'information, il est impossible de contrôler adéquatement l'utilisation et de mesurer le rendement.

2.75 Le fait de porter une attention insuffisante aux calendriers et aux contrôles de l'entretien et des réparations peut causer un trop grand nombre de pannes et entraîner le besoin d'un équipement supplémentaire afin de terminer le travail inachevé à cause de machines brisées, le tout à des coûts plus élevés. Par ailleurs, trop de travaux de réparation et d'entretien peuvent aussi entraîner des coûts inutiles de main-d'oeuvre, de pièces et de temps d'inactivité.

2.76Le contrôle des stocks, l'entreposage et la distribution devraient se faire d'une manière économique et rentable.

-On devrait pouvoir justifier quant au coût les niveaux de stocks et les relier aux besoins.

-On ne devrait prendre les décisions quant à la quantité, à la taille et au site de l'entreposage que lorsqu'on a des renseignements appropriés sur les coûts et sur les demandes de services.

-On ne devrait prendre les décisions sur les méthodes de distribution qu'après de sérieuses analyses et on devrait surveiller les coûts de la distribution.

2.77 L'équipement devrait être utilisé convenablement.

-On devrait établir des normes quant au temps d'utilisation et à la productivité de l'équipement.

-L'utilisation et la productivité de l'équipement devraient être enregistrées et être surveillées.

2.78La préparation et l'entretien devraient être économiques et rentables.

-Les programmes d'entretien devraient être liés aux besoins d'exploitation.

-On devrait établir et utiliser des normes de coûts et de performance pour l'entretien et la réparation et les utiliser pour la surveillance de la performance.

-Il y aurait lieu de déterminer convenablement le coût des services de réparation et d'entretien sur place.

-La décision d'effectuer les travaux de réparation et d'entretien sur place ou de les faire faire sous contrat ne devrait être prise qu'après de bonnes analyses.

-Les décisions de réparation, de remplacement ou d'aliénation ne devraient être prises qu'après des analyses sérieuses.

2.79On devrait instaurer des procédés pour assurer la protection et la garde du matériel et pour empêcher que Je matériel soit utilisé à mauvais escient.

2.80 Les constatations. A l'exception de l'entretien des aéronefs, activité qui est étroitement surveillée, la plupart des programmes d'entretien s'appuyaient plutôt sur ce qui se faisait dans le passé que sur les besoins actuels de fonctionnement. A l'instar de nos constatations sur les étapes antérieures de la durée d'utilisation du matériel, nous avons constaté une insuffisance dans les systèmes fournissant les renseignements qui permettent de bonnes analyses. À l'exception de l'utilisation des aéronefs au ministère des Transports, où des systèmes de coûts suffisants existaient, nous avons constaté que les ministères faisant l'objet de notre vérification n'avaient pas de systèmes de coûts adéquats permettant d'établir le coût du maintien des stocks et de surveiller la distribution et l'utilisation du matériel. Nous avons constaté également qu'on utilisait très peu de normes comme moyens de mesure.

2.81 Il n'y a eu que quelques cas où la protection et la garde étaient insuffisantes. Ces situations ont été rapidement corrigées par les ministères intéressés.

L'aliénation

2.82 Cette étape est définie comme l'aliénation du matériel lorsque celui-ci n'est plus nécessaire ou utile. Le Conseil du Trésor, dans le chapitre 225 du Manuel de la politique administrative, précise que les ministères doivent choisir le moment d'aliénation du matériel qui permet de maximiser tant les avantages tirés de l'utilisation de ce dernier que le revenu tiré de son aliénation. Le processus d'aliénation est achevé lorsque le matériel excédentaire, désuet ou inutilisable a été vendu, échangé ou détruit. De telles aliénations relèvent habituellement de la Corporation de disposition des biens de la Couronne.

2.83 La conservation d'un matériel qui ne sert pas exige de

l'espace, donne lieu à d'autres coûts supplémentaires et empêche la réalisation de revenus éventuels. De plus, si les systèmes d'information ne peuvent indiquer le moment de la durée d'utilisation qui est le plus économique pour aliéner le matériel, la Couronne pourrait ne pas retirer la valeur nette maximum du matériel.

2.84L'aliénation devrait donner à la Couronne un produit net maximum.

-On devrait régulièrement revoir, les options de conserver ou d'aliéner le matériel.

-On devrait établir les coûts entraînés par la conservation des articles.

-On devrait aliéner les articles lorsque ceux-ci ne correspondent plus à un besoin.

2.85 Les constatations. En général, nous avons constaté que les ministères manquent de renseignements sur l'utilisation du matériel, sur le temps pendant lequel le matériel est resté en attente avant l'aliénation et sur ce que le matériel coûte lorsque l'on continue à le garder. En conséquence, nous avons eu de la difficulté à déterminer dans quelle mesure les ministères conservent de l'équipement et des approvisionnements plus longtemps qu'il ne faut et ce que cela entraîne comme coût.

L'importance des systèmes d'information

2.86 Il est généralement connu que la gestion économique et rentable du matériel dépend de l'existence en temps opportun de renseignements pertinents et sûrs sur les coûts et l'utilisation. Pour que les gestionnaires tiennent dûment compte de l'économie et du rendement, ils doivent savoir:

-ce qui se fait;

-pourquoi cela se fait;

-quelle est la qualité de ce qui se fait; et

-ce que cela coûte.

Cela veut dire qu'il doit y avoir des systèmes d'information de gestion qui enregistrent d'une manière fiable la performance et les coûts. Notre vérification a révélé que la qualité et l'accès à ces renseignements au gouvernement, sont généralement faibles. Dans certains cas, les renseignements étaient incomplets ou de rapport douteux avec les décisions à prendre. Bien que dans certains cas, la gestion possédait les systèmes d'information nécessaires pour appuyer les décisions prises à propos du matériel, il y avait aussi des preuves que leur tentatives d'utiliser ces renseignements de façon systématique étaient

inadéquates.

2.87 Aucun des ministères que nous avons vérifiés ne fournissait, selon nous, suffisamment de renseignements sur la gestion du matériel à ses gestionnaires. Il est essentiel que les ministères accordent beaucoup plus d'importance à l'amélioration de la qualité et de l'à-propos des renseignements si l'on veut améliorer la gestion du matériel au sein de l'administration d'une manière générale.

Exemples de cas

Le but et la structure

2.88 Les exemples suivants servent à illustrer la nature et l'ampleur des problèmes de systèmes de gestion du matériel qui viennent d'être décrits. Nous croyons que, dans certains cas, les effets proviennent de problèmes sous-jacents de systèmes dans l'ensemble du gouvernement; dans d'autres cas, chaque ministère aurait pu prendre l'initiative d'élaborer et d'utiliser de meilleurs systèmes d'information en vue de la prise de décisions portant sur le matériel.

2.89 Comme nous l'avons dit au début de ce chapitre, à la partie traitant de la portée de la vérification, nous avons pris nos exemples dans 11 ministères et avons revu la gestion du matériel en fonction des critères de durée d'utilisation qui sont étroitement parallèles aux exigences actuelles du Conseil du Trésor. Dans la présentation de ces cas, nous avons toutefois constaté qu'il serait impossible de le faire de façon équitable si nous exposions les constatations de chaque étape de la durée d'utilisation parce que les problèmes existant à une étape, par exemple celle de 1'utilisation ou de l'entretien, proviennent souvent de problèmes à d'autres étapes qui relèvent d'autres gestionnaires. Les exemples représentent donc nos observations en fonction des critères que nous avons jugés les plus importants dans les circonstances.

Aéronefs

2.90 Aéronefs ne servant pas au combat - ministère de la Défense nationale. Le Groupe du transport aérien (GTA) du ministère mène des opérations stratégiques et tactiques de ponts aériens à l'échelle mondiale, exploite un service de transport aérien et assume le haut commandement de l'effectif de la Recherche et du sauvetage aériens pour toutes les régions du Canada.

2.91 Le GTA inscrit au carnet de vol 71 000 heures par année, dont 12000 pour les activités de la Recherche et du sauvetage. Le groupe est composé de trois escadres qui regroupent 83 aéronefs de dix genres différents et dispose d'un personnel d'environ 1 300 militaires. En temps de paix, l'utilisation du transport aérien assimile les exercices

d'envolées d'opérations et d'entraînement aux ponts aériens, augmentant ainsi l'utilisation des escadres de l'air.

2.92 Le ministère se fie à Air Canada et au Military Airlift Command des États-Unis pour accroître son potentiel lors des cas d'urgence en ponts aériens. Cependant, il n'y a aucun engagement de la part de ces organismes quant au nombre minimum, au genre ou à la configuration des aéronefs que ceux-ci sont prêts à offrir. En conséquence, le ministère n'est pas assuré de pouvoir fournir, selon la définition de ses exigences, le niveau exigé de service en pont aérien dans tous les cas d'urgence.

2.93 A l'étape de l'utilisation, nous avons constaté que les éléments de coût qu'utilisait le ministère dans la gestion des stocks de pièces de rechange d'aéronefs étaient incomplets. Puisque le ministère ne disposait pas d'un système adéquat de répartition de coût, il ne pouvait évaluer que le matériel utilisé pour les aéronefs de transport était géré en prenant dûment en considération l'économie et le rendement. Cependant les systèmes d'opérations utilisés pour la gestion des heures de vol en aéronef, la réparation, l'entretien et la révision des aéronefs, répondaient à nos critères pour la gestion de l'utilisation.

2.94 Aéronefs civils - ministère des Transports. Il incombe à l'Administration du transport aérien canadien (ATAC) du ministère des Transports de veiller à l'établissement d'un système national de transport aérien civil sécuritaire et efficace et d'exploiter des éléments particuliers de ce système. L'ATAC offre également un service d'aéronefs a l'Administration canadienne du transport maritime (Garde côtière) et au ministère des Pêches et des Océans.

2.95 L'ATAC possède une escadre de 55 aéronefs à ailes fixes et 37 hélicoptères dont la valeur comptable nette est d'environ $50 millions. Ces aéronefs ont quatre rôles principaux: l'exploitation d'une escadre à l'intention des dignitaires; le calibrage des aides à la navigation; l'inspection des aérogares et la réglementation et les services d'aéronefs à la Garde côtière et aux pêcheries. Le coût annuel d'exploitation est d'environ $14 millions.

2.96 Notre revue a démontré que le ministère, au niveau de l'exploitation, n'avait pas toujours recours à des procédés adéquats pour l'évaluation des besoins en aéronefs. Le ministère ne disposait pas de procédés appropriés pour analyser la somme de travail permettant de planifier la disponibilité pour les opérations et l'utilisation des aéronefs. Cependant, dans toutes les autres étapes de la durée de l'utilisation, en ce qui a trait à la gestion des aéronefs civils, le ministère répondait à nos critères de vérification.

Navires

2.97 Navires - ministère des Transports (Garde côtière). L'Administration du transport maritime canadien du ministère des Transports (Garde côtière) exploite 79 navires importants, dont la valeur comptable est de $350 millions, soit un quart du coût de remplacement. Le coût estimatif des activités de la Garde côtière en 1979-1980, y compris les installations de soutien, se chiffrait à $264 millions et la main-d'oeuvre comprenait approximativement 6000 années personnes.

2.98 La Garde côtière offre de l'aide au commerce par eau, par le biais d'installations et de services qui facilitent un trafic maritime sans danger et rentable. Elle exploite les brise-glaces, les navires d'approvisionnement, et d'aide à la navigation, les navires de recherche et de sauvetage, ainsi que des navires spéciaux pour la météorologie, l'entretien des chenails et l'installation des câbles sous-marins.

2.99 Notre revue a porté surtout sur l'étape d'utilisation de la gestion du matériel de la Garde côtière.

2.100 Onze centres de ravitaillement répartis dans cinq régions fournissent aux navires du matériel provenant du système de magasins ou d'achat auprès des fournisseurs. Les systèmes de contrôle et les procédés de gestion des stocks en magasin étaient adéquats. Cependant, il n'en était pas ainsi pour les stocks de matériel et de pièces techniques de rechange obtenus directement par l'achat auprès des fournisseurs, et dont disposait chaque gros navire de la flotte de la Garde côtière. Le contrôle, à bord, de ses articles (dont la valeur estimative s'élève à plus de $20 millions), a été officieux et les renseignements sur le montant, la valeur et l'utilisation allaient de l'énumération complète à rien du tout. Le ministère nous a avisés que des mesures ont été prises afin de mettre sur pied des systèmes améliorés pour le contrôle et la gestion du matériel et des pièces techniques de rechange.

2.101 Nous avons constaté que la Garde côtière n'avait aucun système officiel de planification pour l'entretien des navires. Le ministère nous avise qu'on a rédigé des manuels de planification de l'entretien et qu'on élabore présentement les détails de la mise en oeuvre.

2.102 Les navires de recherche et de sauvetage - ministère des Transports (Garde côtière). La Garde côtière fournit les navires qui s'adonnent à la recherche et au sauvetage maritimes (RSM) et qui sont secondés par les navires du ministère des Pêches et des Océans et par d'autres organismes du gouvernement. Les Forces canadiennes coordonnent en entier la RSM et elles sont aussi responsables de la recherche et du sauvetage, lors d'accidents de l'air ainsi que de fournir des aéronefs, lors d'accidents en mer.

2.103 La flotte de recherche et de sauvetage de la Garde côtière comprend des navires qui vont des embarcations

pneumatiques de sauvetage de 15 pieds aux navires de 200 pieds utilisés au large. Le Budget des dépenses de 1979-1980 pour la Garde côtière prévoyait des dépenses de $18,8 millions et 574 années-personnes pour la recherche et le sauvetage, ce qui comprend 90 pour cent des dépenses du gouvernement fédéral consacrées à la recherche et au sauvetage en mer.

2.104 Notre revue des étapes qui définissent les besoins et les exigences en navires de la flotte de recherche et de sauvetage a démontré que, bien que le ministère eût de vastes systèmes de planification pour les activités de recherche et de sauvetage ainsi que pour les dépenses, ces systèmes présentaient des faiblesses.

2.105 Le Comité interministériel sur la recherche et le sauvetage (CIRS) a fait sien l'objectif qui établit que la Garde côtière devrait:

maintenir un niveau suffisant de afin de pouvoir assurer réaction une probabilité raisonnable de repérer et secourir les personnes victimes d'événements fortuits en mer, lorsqu'il y a danger de pertes de vie ou lorsque les événements se précipitent au point d'exiger des mesures immédiates pour éviter des pertes de vie.

2.106 Le système de planification s'est préoccupé d'acquérir du matériel qui réponde à la demande croissante d'aide à la recherche et au sauvetage et de mettre en oeuvre des programmes de prévention des accidents.

2.107 Malgré l'inquiétude exprimée quant à l'abus des services de recherche et de sauvetage, on n'a pas accordé une considération adéquate à la possibilité d'en réduire la demande en prélevant des frais ou en se servant d'un mode de récupération du coût, lorsqu'il y a abus des services.

2.108 Les rapports publiés du ministère de la Défense nationale indiquent que la plupart des accidents maritimes ne comportaient pas de détresse. La Garde côtière a admis que les renseignements sur la nature des accidents étaient inadéquats et elle met au point un système qui fournirait de meilleurs renseignements.

2.109 Navires - ministère des Pêches et des Océans. Le ministère des Pêches et des Océans exploite une flotte de 268 navires pour le contrôle et la protection des pêches et pour la recherche océanique. Le coût estimatif de remplacement total de la flotte est de $339 millions. Au cours de l'exercice 1979-1980, environ 950 années-personnes relevaient de la flotte, les dépenses d'exploitation (à l'exception des traitements) se chiffraient à $32 millions, les coûts en capital à $12 millions et les coûts d'affrètement à $12,4 millions.

2.110 En général, le ministère avait établi des systèmes adéquats pour mener à bonne fin l'étape de la définition des

besoins. Afin de répondre à ses besoins, le ministère avait également recours à d'autres moyens que les navires; par exemple, il utilisait des aéronefs pour la surveillance et il plaçait des observateurs sur les navires étrangers afin de surveiller leurs prises.

2.111 Afin de pouvoir mieux définir les exigences, l'administration centrale du ministère avait établi un plan stratégique quinquennal pour l'acquisition des navires importants. Nous avons constaté que les régions élaboraient leurs propres plans afin d'accomplir pour les navires plus petits ce que le plan de l'administration centrale faisait pour les navires importants.

2.112 Cependant, nous avons constaté que le ministère ne disposait pas de mécanisme lui permettant de s'assurer que les intérêts de tous les utilisateurs étaient pris en considération lors de l'établissement des devis et des caractéristiques de conception des niveaux navires. En conséquence, on n'a pas tenu compte des exigences d'utilisateurs très importants, surtout du personnel chargé de l'exploitation de la flotte, lorsqu'on a fait quelques acquisitions importantes. Depuis notre vérification, le ministère nous a avisés qu'il avait mis en oeuvre des procédés pour s'assurer que les exigences des utilisateurs et des opérateurs soient prises en considération au tout début de la conception des nouveaux navires.

2.113 Dans le cadre de l'étape de l'utilisation, le ministère exploite ses propres installations de réparation dans quelques endroits. Le système de rapports financiers du ministère n'a pas fait ressortir les dépenses pour ses installations internes de réparation. De ce fait, le ministère ne pouvait évaluer que ses installations de réparation aient été exploitées de façon économique et rentable.

Véhicules

2.114 Camionnage - ministère des Approvisionnements et Services -administration des Approvisionnements. Le Centre d'approvisionnement de la région de la Capitale nationale du ministère des Approvisionnements et Services -administration des Approvisionnements, exploite un parc de 34 camions et de 6 remorques; quarante-deux employés y sont affectés. Le budget annuel de cette exploitation est d'environ $1 million. Le Centre offre deux services. Il loue 22 camions avec conducteurs aux autres divisions du ministère et il utilise 12 camions pour livrer les articles stockés (meubles, papier, formulaires et autres articles de bureau) aux ministères et organismes du gouvernement dans la région de la Capitale nationale, à Kingston et a Petawawa. Les véhicules et les conducteurs des deux services sont interchangeables. On a recours aux camionneurs Commerciaux, lorsque le volume de travail dépasse la capacité des ressources internes.

2.115 Le Centre d'approvisionnement de la région de la Capitale nationale a établi des normes élevées pour la livraison des articles stockés et il entretient un nombre suffisant de Camions à son usage interne afin de satisfaire aux demandes lors des périodes de pointe. Le volume de travail varie énormément. Les renseignements disponibles sur l'utilisation des camions n'ont pas été analysés ni communiqués officiellement aux cadres supérieurs du Centre d'approvisionnement de la région de la Capitale nationale. Ces renseignements leur permettraient de déterminer quel est le nombre optimum de camions dont ils ont besoin et dans quelle mesure il faudrait avoir recours aux camionneurs commerciaux; ceci leur permettrait de s'assurer que le service fourni actuellement répond aux besoins.

2.116 Le service de location des camions est devenu très peu rentable au cours des dernières années, comparé aux autres moyens d'offrir des services. En effet, le MAS Approvisionnements a estimé que le coût de certains services de location, qui s'élève maintenant à $400 000 par année, pourrait être réduit d'un montant allant jusqu'à $100 000, si l'on faisait appel aux entrepreneurs du secteur privé. Le MAS-Approvisionnements étudie la possibilité de satisfaire à ses besoins en passant des marchés à l'extérieur pour ce service.

2.117 Nous avons également revu les pratiques d'entretien et d'aliénation dans les activités de camionnage et nous en avons conclu que Ces pratiques répondaient à nos critères de vérification.

2.118 Véhicules - Parcs Canada (ministère de J'Environnement). Parcs Canada exploite un ensemble de 1 300 véhicules d'un poids brut inférieur à 10000 lbs. Ce sont des automobiles, des camionnettes, des ambulances, des motocyclettes et des motoneiges.

2.119 Parcs Canada ne définissait pas clairement le besoin des services fournis par ses véhicules. Il n'y avait pas de revue à intervalles réguliers de la nécessité de garder les véhicules à chaque emplacement. La gestion s'en remettait aux demandes de justification et à la revue interne des demandes pour de nouveaux véhicules ou des véhicules de remplacement. Quoique toute addition au nombre de véhicules ait fait l'objet d'une revue, les véhicules actuels étaient habituellement remplacés à raison d'un véhicule pour un autre sans trop de justification.

2.120 Nous avons appris que le Système d'information de gestion du parc automobile du MAS servant à l'analyse des coûts et à la tenue des dossiers ne répondait pas aux besoins des gestionnaires en ce qui concerne l'à-propos et le niveau des détails. Toutefois, un nouveau système utilisé dans les parcs nationaux de Banff et de Jasper devrait corriger ces lacunes et il sera éventuellement mis en application dans les autres parcs nationaux.

2.121 Pour ce qui est des autres étapes de la durée d'utilisation, les systèmes de gestion du parc automobile de Parcs Canada répondaient généralement à nos critères.

2.122 Véhicules - ministère des Postes. Les Postes exploitent un parc de véhicules pour la levée et la livraison du courrier. Elles possèdent ou prennent à bail 3 800 véhicules comprenant 3200 petits camions, 400 camions de grosseur moyenne, 120 automobiles particulières et une variété d'autres véhicules dont le coût annuel entier est $70 millions. Les véhicules servent à la levée du courrier dans les boîtes à lettres, à la livraison des colis, au transport du courrier aux aéroports et aux bureaux de postes et au transport des postiers à leur parcours ainsi qu'à la livraison des lettres sur les parcours où l'on utilise des véhicules. Les Postes exploitent leurs propres garages d'entretien à Ottawa, Toronto et Montréal; en dehors de ces centres, elles passent des marchés à l'extérieur pour la plupart des réparations et de l'entretien.

2.123 Nous avons constaté que, règle générale, les Postes n'avaient pas de systèmes adéquats pour assurer que l'on prenne dûment en considération l'économie pour gérer son parc de véhicules. Elles ont cependant récemment terminé une vaste revue de la gestion du parc de véhicules et elles font en ce moment des améliorations.

2.124 Nous avons constaté qu'il n'y avait pas eu d'analyse complète des coûts, avantages et conséquences entre soit exploiter son propre parc de véhicules, soit passer des marchés à l'extérieur pour les services.

2.125 Pendant l'étape d'acquisition, l'analyse des coûts pour la durée d'utilisation, permettant d'étudier d'autres possibilités, n'a pas été faite; par exemple, l'achat des boîtes en aluminium plutôt qu'en acier pour les fourgons à marchepied. De plus, à cause des coupures au budget des Postes, le remplacement des véhicules ne se faisait pas toujours au temps le plus favorable économiquement.

2.126 Les Postes ne disposaient pas d'un système adéquat de prix de revient afin de déterminer les coûts unitaires de ses services de levée et de livraison. Elles ne pouvaient donc ni comparer leurs coûts à ceux des entrepreneurs de l'extérieur ni se fixer des buts lui permettant d'obtenir des améliorations aux coûts d'exploitation du parc de véhicules.

2.127 Les Postes s'amélioraient dans la gestion des véhicules. Soulignons qu'elles ont élaboré et mis sur pied un Système d'organisation de la somme de travail qui devrait assurer les contrôles nécessaires du nombre de véhicules en exploitation.

2.128 Bien que des efforts aient été faits pour améliorer les systèmes de contrôle sur les coûts d'entretien et de réparation, ceux-ci étaient toujours insatisfaisants. Le ministère n'était

pas satisfait du Système d'information du MAS pour la gestion du parc automobile et il cherchait à le remplacer. Les arrangements pour la réparation et l'entretien à contrat des véhicules ne donnaient pas l'assurance que l'on obtienne des estimés de coûts adéquats avant de faire le travail.

2.129 Véhicules - Gendarmerie royale du Canada. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) possède un parc automobile d'environ 4 700 voitures et 800 petits camions utilisés par environ 15 000 employés dans l'accomplissement de leurs devoirs. Les milles parcourus par année s'élèvent approximativement à 118 millions. Les coûts d'exploitation et les coûts en capital, à l'exception des salaires, se chiffrent à environ $19 millions et $16 millions chacun par année.

2.130 Les besoins de transport de la GRC sont liés à des fonctions policières précises et à des exigences de transports. On a établi des proportions entre le personnel et les véhicules; celles-ci constituent une base pour déterminer les besoins de véhicules. Les voitures sont alors remplacées au moment de l'aliénation, à raison dune voiture pour une autre.

2.131 Pour satisfaire aux exigences du corps policier, les caractéristiques de véhicules sont assujetties à des revues et approbations officielles. Nous retrouvons ces caractéristiques dans la brochure du ministère de l'Approvisionnement et Services qui a pour titre: Spécifications applicables aux véhicules automobiles du gouvernement - GRC.

2.132 La GRC achète surtout ces véhicules que les fabricants offrent dans le cadre de leur production destinée à la police et elle a établi des procédés appropriés qui lui permettent de s'assurer que l'équipement des nouveaux véhicules et le service qui s'y rattache répondent aux devis du contrat.

2.133 Nous avons constaté que, bien que la politique de la GRC exigeait une réserve en cas d'urgence de deux pour cent des véhicules, on en gardait en réserve au delà de quatre pour cent, ceci, en partie à cause des récents changements a la méthode d'aliénation. Cependant, la GRC n'a pas encore analysé ses exigences de réserve, afin d'en déterminer le niveau approprié.

2.134 Reconnaissant la possibilité d'augmenter le degré d'utilisation des véhicules en augmentant la mise en commun, la GRC mettait en oeuvre une politique d'accroissement de la mise en commun des véhicules. Ceci devrait maximiser l'utilisation.

2.135 La GRC observait les lignes directrices du Conseil du Trésor sur l'âge et le nombre de milles pour l'aliénation des véhicules. Cependant, puisqu'on ne pouvait toujours préciser la date de livraison de nouveaux véhicules, la GRC ne pouvait accorder suffisamment d'attention à la condition particulière des véhicules et aux coûts possibles d'opération et d'entretien à venir. Il devrait y avoir des améliorations dans ce domaine, vu

les changements récents apportés à la méthode d'aliénation.

2.136 La GRC nous a avisés que le Système d'information pour la gestion du parc automobile du ministère des Approvisionnements et Services ne fournissait pas suffisamment de renseignements sur la gestion du parc automobile de la GRC. La GRC a proposé des changements à ce système qui pourraient régler quelques uns des problèmes.

Systèmes d'armement

2.137 Munitions - ministère de la Défense nationale. Le ministère de la Défense nationale conserve un stock de munitions afin de répondre à des besoins d'opération et d'entraîne ment.

2.138 Le ministère a mené, en 1978 une étude approfondie de ses politiques et activités à l'endroit des munitions. A la suite de cette étude, il formait en 1979 un Groupe de travail sur les munitions afin d'établir des contrôles efficaces sur les prévisions, les besoins, l'attribution et les dépenses afférents aux munitions. Le Groupe de travail a terminé sa tâche à l'été 1980 et a été remplacé par trois groupes de travail connaissant le milieu et un groupe de conseillers. Ces groupes mettent en oeuvre des systèmes et techniques d'information améliorés portant sur la validité des besoins en munitions.

2.139 Systèmes d'armement - ministère de la Défense nationale. Le ministère de la Défense nationale exploite un éventail de systèmes d'armement allant en complexité et en coût du nouvel aéronef de combat aux armes légères.

2.140 Nous avons revu les étapes de la définition des besoins, de la définition des exigences et de l'acquisition qui portent sur le projet des chars Léopard et sur certains aspects de l'étape de la gestion de l'utilisation en ce qui a trait au projet de camions de 1 1/4 tonne.

2.141 Le ministère, après avoir étudié d'autres possibilités, a acheté 128 chars Léopard qui ont coûté $187 millions. Nous avons constaté que pour l'approvisionnement en chars Léopard on a dûment pris en considération l'économie et le rendement.

2.142 De même, que pour les procédés, employés par le ministère lors de l'approvisionnement en 2848 camions commerciaux modifiés de 1 114 tonne, on prenait dûment en considération l'économie et le rendement.

Équipement de production

2.143 Unité de réparation de navires (Atlantique) - ministère de la Défense nationale. L'Unité de réparation des navires (Atlantique) est l'une des deux installations importantes pour la réparation des navires que le ministère exploite. L'autre installation importante, l'Unité de réparation de navires

(Pacifique), est située à Esquimalt (Colombie britannique). Le but de ces installations est de fournir des réparations routinières de façon continue (entretien de second niveau) aux navires et bases du ministère et d'effectuer de grandes réparations et révisions de navires (entretien de troisième niveau). L'URN(A) a un effectif de 1 800 personnes syndiquées et payées à l'heure en plus d'un nombre restreint de fonctionnaires à salaire et de personnel militaire. Les salaires versés chez l'URN(A) dépassent les $30 millions par année.

2.144 Nous avons constaté qu'on n'avait pas assez clairement défini les exigences quant à la capacité de réparation des navires. De plus, nous avons constaté que la gestion ne possédait pas de systèmes adéquats pour mesurer le rendement. Les pratiques de génie industriel acceptées n'ont pas été utilisées pour établir les normes et méthodes de travail et il y a un manque général de renseignements sur les coûts et la productivité. On n'a pas tente de comparer l'exploitation de l'URN(A) avec celle de l'Unité de réparation de navires (Pacifique) ou celle des autres installations semblables.

2.145 Les cadres du ministère nous ont avisé que le milieu dans lequel fonctionne l'URN(A) est tel que, même lorsque les renseignements seront meilleurs et plus abondants, le rendement ne s'améliorerait pas nécessairement. Et ceci, parce que la gestion de l'URN(A) n'a pas un contrôle suffisant sur des questions telles les décisions portant sur les ressources humaines, l'accès aux approvisionnements et les acquisitions d'équipement en capital.

2.146 Dépôt d'atelier 202 - ministère de la Défense nationale. Le dépôt d'atelier 202 situé à Longue-pointe, à proximité de Montréal, a la responsabilité première du soutien au titre de l'entretien de 3e niveau pour l'équipement au sol du ministère. Il participe également aux réparations des navires, offre un quelconque soutien technique et sert à des fins d'entraînement. L'entretien de 3e niveau comporte une révision complète et la remise à neuf de pièces, de composantes et même d'unités entières comme des véhicules, du matériel de Communications et de radar et des systèmes d'armement. Ceci requiert une capacité de fabrication en série et de l'équipement spécialisé pour la mise à l'essai. La politique du ministère consiste à recourir aux marchés, autant que possible, pour l'entretien de 3e niveau. On utilise l'atelier, lorsque la sécurité ou les exigences d'exploitation le dictent, lorsqu'on ne peut obtenir les services d'un entrepreneur, ou lorsque le travail est mineur ou lorsque celui-ci est nécessaire pour conserver les compétences internes. L'atelier a un effectif d'à peu près 570 années-personnes. Le total des dépenses de l'atelier n'est pas facilement accessible, puisqu'elles sont comptabilisées à divers centres de responsabilité du ministère.

2.147 Nous avons constaté que le ministère ne faisait pas d'évaluation à intervalles réguliers du rendement du dépôt

d'atelier 202 afin de s'assurer que celui-ci continue de répondre aux besoins définis de la façon la plus efficace en tenant compte du coût.

2.148 Nous avons constaté que la gestion ne possède pas de systèmes adéquats pour mesurer le rendement de l'atelier. La plupart des normes utilisées pour planifier et contrôler la production s'appuyaient sur des données historiques plutôt que sur des normes découlant des données techniques. Les données sur le rendement et la productivité n'étaient pas en général accessibles et les renseignements sur le coût utilisés pour décider si l'on réparerait ou remplacerait les pièces de rechange ne s'appuyaient pas sur les coûts réels de production. Les coûts de production utilisés étaient basés sur le taux horaire moyen des divers genres d'entretien et de réparation et selon les diverses installations. Le tarif de 12 a été établi en 1975 et il n'a changé qu'en 1980 alors qu'il a été augmenté à $21,26.

2.149 Les cadres du ministère nous ont avisés que le milieu dans lequel fonctionne l'atelier est tel que, même lorsque les renseignement seront meilleurs et plus abondants, le rendement ne s'améliorerait pas nécessairement. Et ceci parce que la gestion de l'atelier n'a pas de contrôle suffisant sur des questions telles les décisions portant sur les ressources humaines, l'accès aux approvisionnements et les acquisitions d'équipement en capital.

2.150 Centres d'essais techniques de la qualité - ministère de la Défense nationale. Les centres d'essais techniques de la qualité (CETQ) fournissent des essais en laboratoire ainsi que des services de consultation dans le domaine scientifique et du génie et de la consultation sur place. Ils veillent à assurer la qualité, la conception, le perfectionnement, la production et l'entretien des instruments, des armements et de l'équipement scientifique du ministère. Le CETQ offre également des services a d'autres paliers de gouvernement au Canada, au département de la défense nationale des États-Unis, à des gouvernements étrangers et à l'industrie. En 1979-1980, il accusait des dépenses en capital et des dépenses d'exploitation d'environ $5 millions et disposait d'un effectif de 190 années-personnes.

2.151 En général nous avons constaté que le CETQ définissait clairement ses exigences en matériel, assurait la sûreté et la protection adéquates de l'équipement d'essais et semblait se préoccuper suffisamment de la qualité technique du travail. On pouvait constater aussi un progrès dans le domaine des essais mi-automatiques qui utilisent des ordinateurs, la technologie et la normalisation. De plus le CETQ et le ministère des Transports ont fusionné leur programme de mise a l'essai de pneus et de phares afin d'obtenir des économies en raison de la quantité.

2.152 Nous avons constaté que les besoins pour les services du CETQ n'avaient pas été clairement définis et que le ministère n'avait pas suffisamment étudié la possibilité de fournir

autrement les services offerts en ce moment par le CETQ.

2.153 Le CETQ n'avait pas un système approprié de prix de revient. On ne pouvait donc facilement établir les taux à imputer pour les services rendus aux clients ou la prise de décisions quant à l'accomplissement du travail à l'intérieur du CETQ ou au moyen de marchés passés à l'extérieur. D'autres domaines touchant les systèmes d'information comportaient aussi des faiblesses. L'utilisation, par exemple, du système d'information du CETQ pour le calibrage faisait double emploi, en quelque sorte, avec le système pour l'ensemble du ministère.

2.154 Le ministère nous a avisé que le CETQ intègre présentement par étape son utilisation du système ministériel sur une période de trois à cinq ans. Les rapports utilisés pour surveiller l'exploitation, semblaient beaucoup trop volumineux et n'étaient pas convenables à l'endroit de l'imputabilité de la gestion. Des normes de travail appropriées pour les essais de routine n'ont pas été mises au point et utilisées pour améliorer les calendriers de travail et permettre de mesurer le rendement.

2.155 Installation d'ateliers - ministère des Transports (Garde côtière). Les installations d'atelier de la base du ministère des Transports à Prescott (Ontario) servent de soutien à l'exploitation de la Garde côtière en effectuant les réparations des navires et des aides à la navigation. On utilise la capacité en réserve attribuable aux fluctuations de la demande pour la production d'articles qu'il est trop difficile ou coûteux d'obtenir auprès de l'industrie.

2.156 Les ateliers contiennent près de 400 pièces d'équipement manufacturé dont la valeur comptable, après l'amortissement, est de $300000. Durant la Deuxième Guerre mondiale, les ateliers employaient plus de 100 opérateurs de machine. Le nombre actuel de 16 personnes est demeuré constant pour les 5 dernières années.

2.157 Le grand stock d'équipement trouve son origine dans le rôle de fabricant que jouait le centre de Prescott en temps de guerre. Cet équipement est en grande partie vétuste et a une faible valeur de réalisation. Les plans d'aliénation de celui-ci ont été reportés dans l'attente d'une décision sur un projet de nouveaux bâtiments à Prescott.

2.158 Lors de la revue portant sur les ateliers de Prescott, nous avons seulement examiné l'étape d'utilisation. Nous avons constaté qu'il n'existait pas de systèmes de contrôle officiels, ce à quoi on pouvait s'attendre dans un cas où l'on n'emploie qu'un petit nombre d'opérateurs et où, particulièrement dans l'exploitation d'entretien, on n'a besoin que des systèmes de contrôle officieux. Les surveillants peuvent juger du rendement des employés et estimer la somme de travail effectué lors de réparations de courte durée. Dans un milieu comme les ateliers de Prescott, les systèmes de contrôle officiels ne sont pas

économiques et exigent trop de temps. Cependant, il demeure nécessaire que la gestion revoie à intervalles réguliers les coûts et la production, selon une méthode raisonnable et officielle, afin d'assurer que l'exploitation est adéquatement contrôlée.

2.159 Outillage de fabrication - MAS-Approvisionnements. Le MAS-Approvisionnements acquiert et gère de l'outillage unique nécessaire à la fabrication de produits aérospatiaux et d'armement, à l'intention surtout du ministère de la Défense nationale. On fait l'acquisition de l'outillage au moment de la fabrication première de ces produits et il sert ensuite à la fabrication d'unités supplémentaires ou de pièces de rechange. La plupart de cet outillage de fabrication est demeuré chez le premier fabricant, étant donné que les unités ou les pièces supplémentaires n'ont pas été en demande. Les fabricants en cause se sont partagés le reste de l'outillage au fur et à mesure qu'ils en avaient besoin.

2.160 Les stocks actuels d'outillage de fabrication on été acquis à un coût d'environ $80 millions, surtout en vertu d'importants contrats de défense au cours des années 60. Ces dernières années, la tendance en ce qui concerne les programmes de défense a été d'acheter des systèmes d'armement complets d'entrepreneurs internationaux, et il en résulte que l'outillage de fabrication demeure la propriété des fournisseurs ou d'autres parties.

2.161 Nous avons constaté qu'aucun critère n'avait été élaboré pour l'entreposage et l'utilisation de l'outillage après son acquisition et qu'il n'y avait pas de renseignements sur le coût de la gestion et de la remise à neuf de cet outillage. De plus, le MAS-Approvisionnements n'avait pas analysé les coûts et avantages relativement au choix de laisser la propriété de l'outillage entre les mains des entrepreneurs.

2.162 Au moment de notre vérification, une équipe de travail du ministère cherchait à découvrir des moyens de réduire les stocks d'outillage de fabrication et elle mettait sur pied un système de contrôle de la gestion.

2.163 Matériel de mise à l'essai des propriétés physiques - ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Le Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie (CANMET) exploite des appareils de mise à l'essai des propriétés physiques de la roche, du béton et des métaux. Ces mises à l'essai font partie des programmes de recherche sur les techniques minières, sur les matériaux de Construction et sur la production et la fabrication en métal.

2.164 En général, nous avons constaté que les systèmes du ministère, bien qu'officieux, comportaient des contrôles adéquats. Le CANMET a examine d'autres moyens d'obtenir les services de mise à l'essai soit en achetant ou en prenant à bail

le matériel, soit en passant des marchés. On a fait l'acquisition de nouveau matériel, sans qu'il y ait eu une définition claire des exigences. Toutefois, il s'agissait d'un matériel modulaire et essentiel au profil définitif de l'ensemble des éléments acquis. Au moment de notre vérification, le CANMET étudiait le meilleur moyen de définir les exigences d'acquisitions à venir.

2.165 A part un système informatisé pour le contrôle des stocks, le CANMET ne disposait d'aucun système d'information officiel pour évaluer le coût et le rendement de son matériel. Néanmoins, chaque gestionnaire de laboratoire était pleinement conscient du degré d'utilisation, des coûts d'entretien et des périodes d'inutilisation du matériel et il possédait suffisamment de renseignements pour prendre des décisions bien étayées. On pourrait cependant s'inquiéter du fait que ce système officieux reposait tellement sur le même personnel-clé.

2.166 Équipement afférent au génie civil - Parcs Canada (ministère de l'Environnement). Parcs Canada exploite 28 parcs nationaux, 10 canaux historiques et 67 parcs et lieux historiques nationaux. Le budget pour 1979-1980 était de $198 millions et son effectif de 5 188 années-personnes. Parcs Canada a un ensemble considérable d'équipement afférent au génie civil pour fournir divers services comme l'entretien des lotissements urbains, l'accueil des visiteurs, les services d'interprétation, les services de gardiens, les logements, ainsi que l'entretien des routes et des bâtiments.

2.167 Cet ensemble d'équipement comprend plus de 1 000 articles dont des chasse-neige, des bouteurs, des grues, des camions à bascule, des balayeuses de rues et beaucoup d'autres machines. L'équipement sert à déneiger les grandes routes, à paver les chemins, à nettoyer les pistes de randonnée et les voies d'accès en cas d'incendie ainsi qu'à tenir les lotissements urbains en bon état.

2.168 Parcs Canada n'avait pas clairement défini ses besoins, c'est-à-dire qu'il n'avait pas précisé le niveau des services à fournir. Il n'avait pas établi de normes pour l'entretien des chemins, des bâtiments, des terrains de camping, etc. Il n'avait également pas établi les niveaux de service à fournir quant au déneigement des principales grandes routes. En conséquence, chaque parc n'était pas en mesure de déterminer le nombre optimum de pièces d'équipement nécessaires non plus que leur genre. Le ministère avait déjà décelé cette faiblesse et mettait à l'essai un nouveau système au Parc Waterton pour définir les normes d'entretien et les niveaux de service, pour déterminer le genre d'équipement nécessaire et le nombre voulu et pour mesurer leur rendement en fonction des objectifs. Si le nouveau système donne de bons résultats, il sera mis en oeuvre dans d'autres parcs.

2.169 Parcs Canada ne se servait pas des renseignements disponibles pour évaluer le degré d'utilisation de l'équipement

et pour prendre les mesures nécessaires afin d'en optimiser l'utilisation par le partage et la location de l'équipement, ou au besoin par son aliénation.

2.170 Équipement mécanisé de tri du courrier - ministère des Postes. Les Postes en arrivent à la fin d'une période de grande mécanisation du tri du courrier. Vingt-neuf installations postales utilisent un équipement mécanisé de tri du courrier dont le coût dépasse $150 millions. Ces installations touchent une grande partie des six milliards de pièces de courrier que traitent les postes chaque année. Nous n'avons examiné que l'étape d'utilisation par rapport à la durée utile de ce matériel. Ceci comprenait l'acquisition de pièces de rechange.

2.171 Pour que le courrier soit traité à temps et correctement acheminé, on doit maintenir l'équipement en état de fonctionnement à l'intérieur d'une marge d'erreur acceptable. Les postes possèdent des normes de vitesses de traitement et de taux d'erreur, mais l'on n'avait pas toujours accès à des renseignements fiables sur le rendement. A quelques endroits, on ne met plus en application le système national de mesure et de rapport des taux d'erreur.

2.172 Il existait des systèmes et procédés pour l'entretien de l'équipement mécanisé. Cependant, l'analyse du coût de l'entretien et des réparations de l'équipement était limitée et les comparaisons de coût n'étaient pas faites en fonction des normes ou pour les installations entre elles. On n'a pas analysé systématiquement les temps d'inactivité des machines et les causes de pannes de celles-ci.

2.173 Les Postes ont réalisé des épargnes importantes sur l'acquisition des pièCes de rechange.

2.174 Les systèmes en place n'assuraient pas que les stocks de pièces pour les machines soient gérés en prenant dûment en considération l'économie. Les renseignements sur les taux d'utilisation, les niveaux locaux de stocks et la fréquence des ruptures de stocks, ne permettaient pas d'établir des niveaux de stocks économiques.

2.175 Équipement de dragage - ministère des Travaux publics. Le ministère des Travaux publics (MTP) garde les ports, les mouillages, les canaux et autres voies maritimes ouverts en assurant le dragage de la vase accumulée. Les emplacements qui doivent être dragués sont administrés par divers ministères et organismes. Par exemple, le ministère des Pêches et des Océans est responsable de tous les ports pour petits bateaux. Les principales décisions que le MTP doit prendre pour fournir les services de dragage relèvent des questions suivantes:

-comment établir l'ordre de priorité et satisfaire aux besoins de dragage;

-faut-il recourir à des services de dragage par contrats ou acquérir, exploiter et entretenir sa propre flotte; et

-combien et quels types de navires faut-il pour Constituer sa propre flotte.

2.176 Les opérations de dragage, qui font partie du Programme des travaux maritimes, enlèvent de cinq à sept millions de mètres cubes de vase par année. Ce travail est effectué par la flotte de dragage du MTP et par des entreprises commerciales. La flotte du MTP intervient dans quatre des six régions du Canada - l'Atlantique, le Québec, l'Ouest et le Pacifique. Elle consiste en 24 dragueurs et 84 embarcations de soutien comme les remorqueurs, les chalands, les bateaux-logements et les navires hydrographes. En 1978-1979, le MTP a dépensé $8,6 millions, y Compris les traitements et salaires et a employé 303 années-personnes pour sa flotte de dragage.

2.177 Bien que chaque district prenne en considération les éléments d'études, les comités portuaires, l'expérience antérieure, l'administration provinciale et les autres sources extérieures dans la préparation de son programme de dragage, nous avons constaté qu'il était nécessaire de définir clairement le niveau de service de dragage et, en collaboration avec la clientèle du MTP, de se doter d'une base solide de planification des opérations de dragage. Une définition claire du service à donner, qui comprend une revue de toutes les options raisonnables, doit appuyer un plan de flotte qui préCise le nombre et les types de navires nécessaires et comprend un plan de renouvellement. Un tel plan n'existait pas.

2.178 Par exemple, nous avons constaté que dans la région de l'Atlantique, la flotte de neuf dragueurs avait été augmentée à dix en 1978-1979. On a acquis un autre dragueur, en 1979-1980, pour remplacer un dragueur actuel. Nous n'avons trouvé aucune preuve que ces décisions se soient appuyées sur un plan de flotte qui aurait tenu compte de la demande prévue de services de dragage et des diverses options possibles pour offrir ces services.

Équipement pour l'enlèvement de la neige

2.179 Équipement pour l'enlèvement de la neige - ministère de la Défense nationale. Le ministère exploite un nombre de bases qui ont des installations d'aéroport et des pistes. L'enlèvement de la neige et de la glace des pistes d'envol, des voies d'accès et des aires de trafic est assuré par un parc de camions, camions équipés de chasse-neige, balayeuses, souffleuses à neige et épandeurs de produits chimiques. La valeur de remplacement de cet équipement est d'environ $40 millions.

2.180 Sur une base, on détermine la nécessité du contrôle de la neige et de la glace à partir d'une analyse des conditions

atmosphériques de l'agencement matériel et des exigences d'exploitation de la base. Chaque base a un Plan de contrôle de la neige et de la glace qui précise l'ordre des priorités pour l'enlèvement de la neige aussi bien que les plans d'utilisation et de déploiement de l'équipement. Le ministère a suivi les progrès des techniques de contrôle de la neige et de la glace, et la méthode à laquelle il a recours pour définir ses besoins en équipement pour le contrôle de la neige et de la glace répondent aux critères que nous utilisons pour l'étape de la définition des besoins.

2.181 Nous avons également constaté qu'il existait des systèmes appropriés d'information de la gestion sur le contrôle de l'utilisation, de la garde et de l'entretien de l'équipement pour l'enlèvement de la neige et de la glace.

2.182 Équipement pour l'enlèvement de la neige - ministère des Transports. Le ministère des Transports exploite et entretient quelque 100 aéroports civils partout au Canada. L'enlèvement de la neige et le contrôle de la formation de la glace constituent d'importantes activités de l'exploitation nécessaire en hiver pour assurer la sécurité et le bon fonctionnement des aéronefs et véhicules au sol. L'équipement mobile utilisé est généralement constitué de camions équipés de chasse-neiges, de balayeuses de pistes à la remorque et de souffleuses à neige autonomes. La valeur totale de remplacement de cet équipement est d'environ $130 millions. Chaque année, le ministère dépense environ $3,8 millions en nouvel équipement.

2.183 Lors des étapes de la définition des besoins et de la définition des exigences, le ministère a dûment pris en considération l'économie et le rendement.

2.184 De plus, il avait mis en place des systèmes d'évaluation et de contrôle du rendement de l'équipement et des taux d'utilisation qui fonctionnaient de façon satisfaisante. Cependant, à la suite de restrictions au nombre d'années-personnes, dans la plupart des aéroports importants, on a autorisé d'avoir moins de conducteurs que nécessaire pour faire fonctionner l'équipement dans des conditions de forte tempête. Par conséquent, dans quelques Circonstances, on ne pourrait atteindre les niveaux de services établis.

Articles attrayants

2.185 Équipement attrayant - ministère de l'Industrie et du Commerce. Le ministère de l'Industrie et du Commerce, de même que la plupart des ministères, possède de l'équipement "attrayant" comme les caméras et films, les appareils de radio et de télévision, les magnétophones, les dictaphones, et les machines à écrire et à calculer. Le ministère possède environ 3 000 de ces articles dont la valeur comptable est de $2 millions.

2.186 Nous avons constaté que le besoin d'équipement

attrayant avait été défini et qu'il était en rapport avec les exigences de l'exploitation. De plus, nous avons constaté qu'il existe au ministère des procédés qui permettent de s'assurer que les exigences en équipement soient conformes aux besoins du service. Ces procédés étaient raisonnables et répondaient à nos critères de vérification. Cependant, on ne les mettait pas toujours en application.

2.187 L'acquisition en a été faite par l'intermédiaire du MAS-Approvisionnements. Le système utilisé comprenait des contrôles et procédés appropries.

2.188 La protection et la garde de l'équipement n'étaient pas complètement satisfaisantes. Dans un échantillon de 148 articles, 20 d'entre eux sont demeurés introuvables. En outre, nous n'avons retracé nombre d'articles qu'à la suite d'une longue recherche. Après que nous eûmes terminé notre vérification, le ministère nous a dit que la plupart des articles manquants avaient été retraces et qu'il concilierait un décompte physique du stock d'articles attrayants avec ses registres de contrôle des stocks.

Habillement

2.189 Uniformes - ministère des Postes. Les uniformes et autres genres d'habillement sont fournis à presque 35 000 des 53 000 employés des Postes. Les Postes dépensent environ $4 millions annuellement pour la fourniture d'habille-ment et d'uniformes.

2.190 Le besoin en habillement et uniformes a été adéquatement défini par les conventions collectives de cinq unités de négociation. Les exigences et les spécifications pour les uniformes ont aussi été adéquatement définies par un Comité mixte gestion-syndicat sur les uniformes.

2.191 Aux Postes, il n'y avait pas de système d'information adéquat pour assurer que la gestion du stock fonctionnait en prenant dûment en considération l'économie et le rendement. On ne connaissait pas les coûts en entier, y compris les coûts des stocks, d'entreposage et de distribution, et les données principales, comme les taux d'utilisation, les niveaux de stock et la fréquence des ruptures de stock, n'étaient pas analysées. En conséquence, il était peu probable que les décisions sur les niveaux de stock et les points de distribution dictaient les choix les plus économiques et les plus logiques. Une ligne directrice du ministère définit le stock de sécurité au niveau de 30-35 pour cent de la distribution annuelle. Nous n'avons trouvé aucune analyse qui appuyait le choix de ce niveau de stock de sécurité.

2.192 Uniformes - Gendarmerie royale du Canada. Environ 12000 des 16000 membres et plus de la GRC portent l'uniforme. Le coût annuel des uniformes distribués aux membres est de l'ordre

de $2,5 à $3 millions. Le stock, à la fin de l'année 1978-1979, était de $5,5 millions. Les uniformes sont fournis de trois façons: attribution première aux recrues, remplacement des articles usagés et attributions à titre onéreux.

2.193 En général, la GRC a géré la fourniture des uniformes en prenant dûment en considération l'économie et le rendement. Cependant, nous avons noté quelques secteurs où il devrait y avoir de l'amélioration; par exemple, en établissant les prix pour les attributions à titre onéreux. La GRC observe la politique du Conseil du Trésor en rajustant le coût d'achat moyen, lorsqu'elle reçoit de nouvelles livraisons et en appliquant ensuite une majoration; cependant, ceci ne prend pas pleinement en considération les autres coûts comme l'entreposage, le transport, la distribution et la manutention. La GRC devrait consigner par écrit sa politique et ses procédés pour le calcul de l'allocation versée aux membres pour couvrir l'achat de ces articles.

2.194 Une analyse portant sur les emplacements du stock et le réseau de distribution pourrait aussi faire ressortir des occasions d'épargne.

Articles d'utilité courante

2.195 Meubles et appareils - ministère des Affaires extérieures. Le ministère des Affaires extérieures dispose d'environ 2000 logements pour son personnel, situés dans 108 postes différents à travers le monde. Au moment de notre vérification, le Canada avait fourni des meubles et des appareils de l'état pour environ 1 400 de ces logements. Les dépenses pour l'achat de meubles et appareils, en vertu de ce programme, s élevaient, en 1978-1979, à $3,9 millions environ.

2.196 La présence de représentants du gouvernement à l'étranger impose la nécessité de meubler les logements du personnel. Toutefois, nous avons constaté que la décision du ministère de fournir des meubles et appareils de l'état pour meubler les logements de son personnel, plutôt que de le faire autrement, ne reposait pas sur une analyse complète et objective de tous les coûts et avantages pertinents. Depuis, le ministère nous a avisés qu'une étude par le ministère sur cette question était commencée.

2.197 Les achats de meubles étaient fondés sur les estimations de l'administration centrale quant aux besoins des postes en matière de nouveau mobilier et de mobilier de remplacement. La quantité de meubles fournis pour chaque logement de personnel était établie selon les tableaux d'autorisation publiés. Le ministère a déclaré qu'il achetait des meubles de qualité supérieure et moyenne afin de minimiser les coûts quant à la durée utile des meubles.

2.198 Le MAS-Approvisionnements coordonnait l'acquisition des

meubles qui se faisait selon la méthode du moindre coût. A ce titre, elle répondait à nos critères de vérification.

2.199 Approvisionnement en articles stockés - MAS-Approvisionnements. Le ministère des Approvisionnements et Services -administration des Approvisionnements, se procure des produits commerciaux d'utilisation générale à l'échelle du gouvernement; ceux-ci comprennent des articles comme le mobilier et les fournitures de bureau. Il les stocke dans des entrepôts régionaux et dix magasins libre-service et les vend à partir de ces emplacements aux ministères et organismes clients. Ce service, qu'on nomme Approvisionnement en articles stockés, fait l'objet de discussion au chapitre 9, qui traite du rapport sur la vérification intégrée du MAS-Approvisionnements.

Services d'utilité publique

2.200 Installation de chauffage et de climatisation - ministère des Travaux publics. Le ministère des Travaux publics est chargé de fournir la vapeur et l'eau refroidie pour le chauffage ou la climatisation des immeubles que le gouvernement possède et de certains autres immeubles. Le ministère exploite 35 installations avec un personnel de 236 personnes dans la région de la Capitale nationale. Sept d'entre elles sont de grandes installations centrales. Par exemple, la plus grande, l'installation de la rue Cliff, a un budget annuel de fonctionnement de près de $4 millions. Elle fournit le chauffage à 39 édifices d'une superficie totale de 939 000 mètres carrés et la climatisation à 20 édifices qui couvrent 664 000 mètres carrés.

2.201 Dans la région de la Capitale nationale, le ministère fournit aussi de la vapeur et de l'eau refroidie à des édifices, dont les coûts sont recouvrés en partie, comme le Château Laurier, l'Hôpital pour enfants de l'est de l'Ontario, la Banque du Canada et le Foyer Rideau pour anciens combattants. La politique de facturation des services aux utilisateurs a été instituée par le Conseil du Trésor en 1968, lorsqu'il a énoncé que le ministère pourrait desservir les sociétés de la Couronne, les hôpitaux publics et les installations à but éducatif. L'institution acquitterait tous les coûts en capital supplémentaires, les coûts de raccordement et un tarif unitaire fondé sur les coûts en entier de l'exploitation et de l'entretien.

2.202 Le ministère a effectué des analyses approfondies des besoins en services de chauffage et de climatisation et il a établi les niveaux de service à fournir. Dans les analyses, on a évalué les options d'installations centrales par opposition aux installations intégrées. On a examiné les possibilités d'utilisation des divers combustibles. On a revu les capacités de production en rapport avec la demande. On a calculé et analysé les coûts unitaires. Les normes et les procédés de réparation et d'entretien que l'on a bien définis, sont

appropriés. Cependant, on a établi les capacités de production sur une prévision de croissance du besoin qui ne s'est pas réalisée. Il en ressort l'excédent actuel de capacité de chauffage et de climatisation à l'installation de la rue Cliff, l'installation unitaire la plus vaste exploitée par le ministère. MTP nous a indiqué que ceci était attribuable à des facteurs sur lesquels il n'a aucun contrôle.

2.203 On a utilisé pour comparer les options une norme portant sur l'efficience d'une chaudière ou d'un refroidisseur plutôt qu'une norme industrielle portant sur le coût par unité chauffée ou climatisée. Le ministère a terminé la pose de compteurs dans les édifices desservis par les installations centrales au printemps 1980, mais l'utilisation des renseignements fournis n'est pas encore à point. L'analyse éventuelle de ces données permettra l'utilisation des normes de l'industrie et l'évaluation des coûts et des avantages de la réfection des édifices en vue de réduire la consommation d'énergie.

2.204 En général, la gestion quotidienne de l'exploitation des installations de chauffage et de climatisation a tenu compte de l'économie et de l'efficience. Cependant, le système du prix de revient n'a pas correctement réparti les coûts entre les opérations de chauffage et de climatisation. Par exemple, le coût de la vapeur que consomment les refroidisseurs a été imputé aux opérations de chauffage et non aux opérations de climatisation. De la même façon, les tarifs appliqués aux utilisateurs ne comprenaient pas de provision pour l'amortissement des coûts de l'installation et des conduites de désertes. Une nouvelle méthode de répartition des coûts, qui les distribue plus équitablement, a été mise au point pour 1980 comme l'un des moyens de tendre vers la dépendance des recettes, mais cette méthode n'a pas encore été mise en application.

LES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE AU SEIN DU GOUVERNEMENT

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	3.1	81
Le Programme interne des économies d'énergie	3.5	82
Portée de la vérification	3.12	84
Sommaire des observations	3.15	86
Observations et recommandations	3.28	89
Les rapports et l'évaluation du rendement	3.30	90
L'objectif et les buts	3.41	93
Les renseignements sur l'utilisation de l'énergie et sur les économies réalisées	3.48	95
La coordination	3.57	97
Le contrôle du respect des directives du Conseil du Trésor	3.66	99
La mise en oeuvre dans les ministères et les organismes	3.70	100

Pièce
3.1 Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources - Organigramme partiel 85

LES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE AU SEIN DU GOUVERNEMENT

Introduction

3.1 L'économie de l'énergie a une grande importance à l'échelle nationale. Le gouvernement du Canada, important consommateur d'énergie, doit donner l'exemple à tous les secteurs de l'économie. Les mesures concrètes que le gouvernement prendra pour réduire sa propre consommation d'énergie lui permettront d'inciter davantage les autres utilisateurs à réaliser des économies d'énergie.

3.2 Nous avons revu les politiques, les procédés et les pratiques visant à réaliser des économies d'énergie dans le cadre des activités propres au gouvernement. Nous voulions vérifier jusqu'à quel point l'élaboration et l'administration du programme des économies d'énergie pour l'ensemble du gouvernement, programme annoncé à la Chambre des communes en février 1975, et les mesures prises par les ministères, les organismes et les sociétés de la Couronne, afin de réduire la consommation d'énergie, reflétaient un juste souci de l'économie et du rendement dans la gestion des ressources énergétiques. En outre, nous voulions nous assurer, au nom du

Parlement, que les renseignements que le ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources fournit au Cabinet et au public sur l'utilisation et l'économie de l'énergie au sein du gouvernement étaient suffisamment complets et fiables et qu'ils permettaient ainsi d'évaluer à sa juste valeur le rendement du programme.

3.3 Le gouvernement fédéral exploite le parc automobile le plus vaste au Canada et, dans les immeubles qu'il occupe, il possède plus de pieds carrés de superficie qu'aucune autre organisation. Au seul titre des locaux à bureaux, la Couronne en possède au moins trois fois autant que le plus gros gestionnaire d'immeubles du secteur privé canadien. Selon des données fournies au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, la consommation directe d'énergie par les ministères et les organismes a été, en 1978-1979, de 80,8 milliards de mégajoules, soit l'équivalent de 13,5 millions de barils de pétrole ou un taux de 37 000 barils par jour. Un mégajoule est une unité métrique d'énergie; son utilisation permet la mesure de la consommation cumulative de diverses formes d'énergie, par exemple le gaz naturel, l'électricité et le pétrole. L'utilisation d'énergie directe par les ministères et les organismes représente un peu plus de un pour cent de la consommation canadienne totale et un coût estimé à $341 millions. Le ministère de la Défense nationale était de loin le plus grand consommateur d'énergie (54 pour cent du total de l'énergie consommée). Le ministère des Travaux publics venait au second rang avec 15 pour cent. L'énergie utilisée principalement pour l'exploitation des immeubles et des installations connexes représentait, en 1978-1979, environ 60 pour cent de l'énergie consommée par les ministères et les organismes. Les carburants utilisés pour les transports représentaient le reste.

3.4 Les données complètes sur la consommation d'énergie par les sociétés de la Couronne n'étaient pas disponibles. Les renseignements auxquels on a eu accès englobaient les données de consommation d'Air Canada, des Chemins de fer nationaux du Canada et des usines d'eau lourde de l'Énergie atomique du Canada, Limitée; ils indiquent que les sociétés de la Couronne qui en font rapport ont consommé plus de 137 milliards de mégajoules en 1978-1979, soit l'équivalent de 23 autres millions de barils de pétrole (63000 barils par jour). Ce total ne comprend pas la consommation d'énergie par un grand nombre de sociétés de la Couronne qui n'en ont pas fait rapport au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. En faisant une estimation conservatrice, l'énergie que les ministères, les organismes et les sociétés de la Couronne ont consommée, représente de 3 à 4 pour cent de toute la consommation d'énergie au Canada.

Le Programme interne des économies d'énergie

3.5 Le 6 février 1975, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources dévoilait à la Chambre des communes un programme d'économie de l'énergie au sein du gouvernement fédéral, qui constituait la première phase d'un vaste programme national d'économie. Le Programme interne des économies d'énergie (P.I.É.É.) avait pour objectifs "d'éliminer le gaspillage d'énergie et d'assurer une utilisation plus rentable de l'énergie en ce qui concerne les

activités de tous les ministères et organismes fédéraux." En vertu du programme, le gouvernement désirait:

-économiser des quantités importantes d'énergie;

-démontrer l'importance qu'il accordait aux économies d'énergie; et

-fournir aux particuliers, aux autres gouvernements, aux entreprises et aux institutions, des exemples de bonnes pratiques de l'économie d'énergie.

3.6 Le programme, conçu et accepté par les ministères de l'Énergie, des Mines et des Ressources, des Travaux publics et des approvisionnements et Services, et par le Secrétariat du Conseil du Trésor, visait à réduire l'utilisation directe et indirecte de l'énergie, grâce à une série de mesures portant sur les points suivants:

-la conception et l'exploitation des immeubles;

-l'acquisition et l'utilisation des véhicules automobiles;

-l'utilisation et le recyclage du papier;

-les achats généraux du gouvernement; et

-les services fournis aux employés, tels les cafétérias et le stationnement.

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a communiqué à tous les organismes fédéraux les mesures détaillées décrites dans le document qui a été déposé à la Chambre des communes, et on a demandé à ces organismes de collaborer à la mise en application du Programme des économies d'énergie.

3.7 Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (MEMR) a reconnu que, sans renseignements complets sur l'utilisation de l'énergie et sans direction et coordination précises des activités d'économie, le programme ne recevrait qu'un appui mitigé de la part des ministères et des organismes. En conséquence, le MEMR a demandé au Cabinet de renforcer le programme en lui donnant une structure et un but officiels. Le Conseil du Trésor a par la suite publié la circulaire 1976-16 (27 mai 1976), afin de rendre exécutoire la décision du Cabinet. Entre autres choses, cette circulaire:

-résumait les responsabilités des ministères, des organismes et des sociétés de la Couronne pour ce qui est de la mise en oeuvre des programmes d'économie de l'énergie et de l'établissement de systèmes de rapports connexes;

-désignait le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources responsable du programme et de la production de rapports périodiques destinés au Cabinet et au public; et

-fixait comme objectif "une réduction de 10 pour cent, au cours de l'exercice financier 1976-1977, de l'énergie consommée dans tous les ministères, organismes et sociétés de la Couronne et le maintien ou la réduction de ce niveau, au cours des dix prochaines années".

3.8 Selon la circulaire 1976-16 et les directives détaillées sur l'établissement des rapports qui l'accompagnent, chaque ministère, organisme et société de la Couronne devait réduire sa consommation d'énergie d'au moins 10 pour cent par rapport au niveau de consommation atteint en 1975-1976. Étant donné que la conservation de l'énergie peut varier d'un organisme fédéral à l'autre, on a depuis convenu que l'objectif de 10 pour cent valait uniquement pour l'ensemble du gouvernement fédéral. Les directives concernant les procédés d'établissement des rapports que le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a fait parvenir aux ministères, organismes et sociétés de la Couronne ont été modifiées en conséquence.

3.9 Par la suite, en décembre 1978, la politique du P.I.É.É. a été incorporée au Manuel de la politique administrative (chapitre 199, section 1) du Conseil du Trésor et la circulaire 1976-16 a été annulée. Le Manuel apporte des précisions supplémentaires sur le rôle du MEMR, et il indique que l'ensemble des institutions gouvernementales doit mettre en oeuvre le programme "selon les instructions générales" de ce ministère, lequel "est chargé d'évaluer" le programme. En outre, l'objectif du programme est formulé en des termes nouveaux:

Jusqu'à la fin de l'année financière 1985-1986, les ministères et organismes fédéraux ainsi que les sociétés de la Couronne doivent maintenir la consommation annuelle d'énergie à un niveau qui est au moins de 10% inférieur à celui de 1975-1976.

3.10 Un Programme accéléré d'économie d'énergie, qui constituait une initiative supplémentaire, a été mis en oeuvre en 1979-1980. Ce programme, d'une durée d'un an, exigeait des ministères et des organismes qu'ils réduisent leur consommation des dérivés liquides du pétrole de 5 pour cent par rapport a l'exercice de 1978-1979. Ce programme représentait l'engagement du Canada, a la suite de la décision prise en mars 1979 par l'Agence internationale de l'énergie selon laquelle les pays membres devraient réduire leur consommation de pétrole de 5 pour cent, par rapport à 1978-1979. Les données présentées au MEMR indiquent qu'au total, les ministères et les organismes ont réussi, en 1979-1980, à réduire leur consommation des dérivés liquides du pétrole de plus de 9 pour cent, comparativement à 1978-1979.

3.11 Au sein du MEMR, on a confié à la section du Programme interne des économies d'énergie du Bureau de la conservation et des énergies renouvelables la responsabilité précise de l'administration du P.I.É.É. La Pièce 3.1 indique l'ordre hiérarchique de la section au sein du ministère.

Portée de la vérification

3.12 Notre vérification du Programme interne des économies d'énergie a surtout porté sur la coordination des activités du programme, sur l'établissement de rapports et sur les résultats présentés au Cabinet et au public par la section du Programme interne des économies d'énergie du MEMR. Nous avons également revu la mise en oeuvre des pratiques et procédés d'économie dans les organismes suivants:

-Énergie, Mines et Ressources;

-Affaires indiennes et Nord canadien;

-Défense nationale;

-Travaux publics;

-Transports; et

-la Gendarmerie royale du Canada.

Ces six entités ont consommés près de 85 pour cent de l'énergie que le gouvernement déclare avoir consommée en 1978-1979.

Pièce 3.1 n'est pas disponible, voir le Rapport annuel.

3.13 Au cours de notre étude, nous avons visité un certain nombre d'installations dans la région de la Capitale nationale et ailleurs au Canada afin de discuter des efforts entrepris pour économiser l'énergie, de voir sur place comment étaient utilisées les techniques d'économie de l'énergie et d'évaluer la possibilité de réduire davantage la demande d'énergie. Nous avons engagé des spécialistes en gestion de l'énergie afin qu'ils nous aident au cours de cette étape du projet.

3.14 En plus d'analyser les rapports et la correspondance qui traitent du P.I.É.É., nous avons obtenu des renseignements sur le Programme de la gestion de l'énergie (Fédéral Energy Management Program) des États-Unis, ainsi que sur les mesures d'économie mises de l'avant par les gouvernements provinciaux du Canada. Nous avons délibérément évité d'établir des comparaisons entre les résultats obtenus dans le cadre du P.I.É.É. et ceux obtenus dans le cadre des programmes d'autres administrations ou du secteur privé. Les différences en ce qui concerne les exercices de base, les possibilités d'économie e les renseignements disponibles sur la consommation d'énergie auraient grandement infirmé la valeur de ces comparaisons. Toutefois, nous avons remarque que le gouvernement fédéral n'était pas seul à avoir des problèmes en ce qui concerne le choix de périodes de base et d'objectifs convenables ainsi que la cueillette et la communication de données fiables sur la consommation d'énergie.

Sommaire des observations

3.15 Le Programme interne des économies d'énergie a été mis en

oeuvre il y a seulement quatre ans, et dans des circonstances difficiles. Par exemple, la plupart des principaux ministères et organismes ne possédaient pas au début de données quantitatives sur l'utilisation de l'énergie qui leur auraient permis d'orienter leurs activités d'économie et quelques-uns seulement avaient l'expérience de la gestion de l'énergie. Les ministères et les organismes ne disposaient d'aucun crédit supplémentaire pour la planification et la mise en oeuvre du programme et ils vivaient une période de contraintes budgétaires. Par conséquent, ils se sont montrés peu disposés à consacrer aux activités d'économie une partie des ressources limitées dont ils disposaient pour leurs programmes. En outre, bien qu'on semble de plus en plus conscient de la situation énergétique, le besoin ou l'avantage d'économiser l'énergie n'est pas encore, loin de là, une notion acquise par tous.

3.16 Compte tenu de ces contraintes, on a accompli des progrès sensibles dans la mise en oeuvre de mesures destinées à réduire l'utilisation de l'énergie. Par exemple, Statistique Canada a signalé que la consommation totale d'énergie au Canada s'est accrue de plus de 6 pour cent, entre 1975 et 1977. Cependant, les données que l'on possède indiquent que sur une période à peu près comparable, c'est-à-dire entre 1975-1976 et 1977-1978, les ministères, les organismes et les sociétés de la Couronne participant au P.I.É.É. ont réduit leur demande totale d'énergie de 2,5 pour cent. Pour 1978-1979, selon les données déclarées, la réduction a été de 4,2 pour cent, par rapport à 1975-1976. Des économies plus intéressantes (8,1 pour cent) auraient été réalisées, selon les rapports, au chapitre de l'utilisation des combustibles de pétrole liquide.

3.17 En outre, on a établi une base de données sur l'utilisation de l'énergie au sein du gouvernement fédéral, et la qualité de ces données s'améliore progressivement. On est de plus en plus conscient de l'importance des économies d'énergie et plusieurs ministères, organismes et sociétés de la Couronne, ont accru leur expérience et leur connaissance de la gestion de l'énergie.

3.18 Nous croyons que ces résultats sont attribuables, en bonne partie, aux efforts soutenus et à l'enthousiasme du personnel de la section du MEMR responsable du Programme interne des économies d'énergie et à celui qui, au sein des organismes gouvernementaux participants, a assuré la promotion, la coordination et la mise en oeuvre des mesures d'économie d'énergie.

3.19 Toutefois notre étude nous force à conclure qu'il est possible et qu'il sera nécessaire que le gouvernement améliore sa gestion des ressources énergétiques s'il veut, en tant qu'important consommateur d'énergie, se doter d'un programme qui lui permette de donner l'exemple au pays en matière d'économie de l'énergie. Nous avons formulé cette conclusion en ayant en tête l'engagement que le gouvernement a pris, en février 1975, envers le Parlement de mettre bon ordre à son administration et de prouver le sérieux avec lequel il entend mettre en oeuvre ses politiques de gestion de l'énergie.

3.20 Lors de l'établissement des rapports annuels sur le

P.I.É.É., le MEMR a utilisé l'exercice 1973-1974 comme exercice de base dans le cas du ministère de la Défense nationale (MDN), parce que ce ministère a amorcé, en 1973, des mesures en vue de réduire la consommation de l'énergie. Cela a entraîné des déclarations en trop de rendement constamment supérieures à l'objectif du P.I.É.É. qui était de réduire de 10 pour cent la consommation d'énergie par rapport à celle de 1975-1976. Bien que l'on rapporte, pour 1978-1979, une réduction globale de 11,3 pour cent par rapport à l'exercice de base, notre analyse des données disponibles, à partir d'une année de base 1975-1976, dans le cas du MDN, indique que la diminution, pour ce qui est des ministères, sociétés de la Couronne et organismes participants, de 1975-1976, était de 4,2 pour cent. Cette différence provient de ce que l'utilisation d'énergie par le MDN a connu un rapide déclin entre 1973-1974 et 1975-1976, mais une légère hausse entre 1975-1976 et 1978-1979. Lorsque le MDN est exclu, les données indiquent une réduction de la consommation d'énergie de 12,5 pour cent, entre 1975-1976 et 1978-1979.

3.21 Le MEMR a émis l'opinion que l'utilisation de l'exercice 1973-1974 comme exercice de base pour le MDN est dans les règles parce que cet exercice représentait le dernier exercice "normal" d'opérations avant que ce ministère ne mette en application un programme consciencieux et discipliné d'économie d'énergie. Le MDN a bel et bien le mérite d'avoir établi un programme d'économie de l'énergie et d'avoir réduit de manière importante sa consommation d'énergie, entre 1973-1974 et 1975-1976. Cependant, nous voulons signaler que le fait d'utiliser 1973-1974 comme base a camouflé le vrai rendement d'ensemble du P.I.É.É. lorsque le ministère a fait rapport de ses réalisations par rapport à son objectif de réduire sa consommation d'énergie de 10 pour cent quant au niveau de 1975-1976.

3.22 Nous avons conclu que ni le public ni le gouvernement n'avaient reçu de renseignements appropriés sur le déroulement et les problèmes du P.I.É.É. Vu que les données présentées ont indiqué que l'objectif du programme a été atteint, ou presque, il n'était pas évident que le gouvernement devait revoir son engagement en matière d'économie de l'énergie, et y donner suite. Notamment, on n'a pas saisi l'occasion de réaliser des économies importantes d'énergie par la mise en oeuvre d'un programme qui, en étant Suffisamment strict et complet, aurait permis d'atteindre l'objectif fixé.

3.23 Notre étude a également permis de constater ce qui suit:

-parce qu'il ne se rapporte qu'à l'énergie utilisée et non aux fins auxquelles celle-ci est employée, un objectif basé sur des niveaux absolus de consommation n'est pas toujours compatible, en toutes circonstances, avec les objectifs du programme de réduction des gaspillages d'énergie et avec l'accroissement du rendement; par conséquent, l'objectif de 10 pour cent, bien qu'il serve de moyen de lancer le programme, ne constitue pas une base appropriée pour gérer l'utilisation que le gouvernement fera de l'énergie jusqu'en 1985-1986;

-les données de l'exercice de base (1975-1976) sont peu fiables

et ne constituent pas des barèmes appropriés pour mesurer le rendement du P.I.É.É.; et

-les données sur la consommation d'énergie qui ont été fournies au MEMR étaient incomplètes et peu fiables.

3.24 La section du Programme interne des économies d'énergie du MEMR a surtout joué un rôle de coordonnateur et de conseiller à l'égard du P.I.É.É. En plus de cueillir des données et de réunir des renseignements pour établir que le gouvernement a atteint son objectif d'économie d'énergie, elle a fourni une aide technique aux ministères et elle a favorisé la mise en place d'activités propres à permettre, à court terme, la réalisation d'économies importantes d'énergie. Toutefois, elle n'a pas exercé un leadership central et fort dans des domaines liés à l'organisation et à la gestion des activités axées sur les économies d'énergie dans les ministères, les organismes et les sociétés de la Couronne.

3.25 Le Conseil du Trésor n'a exercé aucun contrôle systématique visant à établir dans quelle mesure ses directives sur les économies d'énergie étaient respectées. Le contrôleur général du Canada vient de demander aux ministères et organismes d'ajouter les économies d'énergie à leurs plans à long terme de vérification interne. Toutefois, le Conseil du Trésor pourrait effectuer un contrôle régulier à l'avenir dans le cadre des vérifications internes des ministères et des organismes.

3.26 Notre étude de la mise en oeuvre du programme dans les ministères grands consommateurs d'énergie a indiqué qu'ils se sont tous efforcés de freiner leur consommation d'énergie. Il est en outre évident que l'on s'engageait de plus en plus envers le programme. Néanmoins, nous avons constaté qu'il est encore possible de réaliser des économies importantes d'énergie. Il est possible de faire beaucoup plus, et il le faudra. Il s'agira d'améliorer la gestion du programme et les systèmes d'information et de voir à ce que, d'une façon suivie et à des coûts qui tiennent compte de l'efficacité, soient mises en vigueur des mesures destinées à réduire la consommation de l'énergie. Dans un communiqué de presse en date du 17 décembre 1979 où il annonçait que l'on avait atteint l'objectif du P.I.É.É., le MEMR faisait remarquer "qu'il n'est pas déraisonnable de croire que le gouvernement peut diminuer d'un autre sept pour cent sa consommation annuelle d'énergie".

3.27 Nous craignons que les efforts accomplis et que les économies réalisées au cours des dernières années ne puissent être renouvelés et que l'on ne puisse réaliser toutes les économies d'énergie possibles, si on n'établit pas un programme dynamique et rationnel de gestion de l'énergie pour l'ensemble du gouvernement. A cette fin, nous avons formulé un certain nombre d'observations et de recommandations, en ce qui concerne les secteurs où nous croyons que des améliorations assureraient à long terme une meilleure base aux mesures d'économies de l'énergie.

Observations et recommandations

3.28 Notre étude a démontré qu'on avait fait de sérieux efforts pour réduire l'utilisation de l'énergie dans le cadre de l'exploitation gouvernementale. Nous avons reconnu l'ampleur du problème et les difficultés évidentes que présentait le déploiement d'efforts importants en faveur de l'économie, en tenant compte de l'offre de ressources très limitées. Par exemple, le gouvernement possède plus de 60 000 immeubles de tous genres un peu partout au Canada et la plupart d'entre eux ont été construits à une époque où l'on se souciait peu du rendement en matière d'énergie. L'introduction de mesures relativement simples et peu coûteuses permettrait de réaliser des économies Intéressantes, comme cela s'est fait au quartier général de la Défense nationale à Ottawa, où un programme de réduction de l'éclairage a permis d'éliminer 30 000 lampes fluorescentes et de réduire sensiblement le nombre d'heures d'éclairage. Ces mesures faciles ont permis de réduire la consommation d'électricité dans cet immeuble de 42 pour cent, entre 1975-1976 et 1979-1980. L'économie réalisée en 1979-1980 s'est élevée à environ $387 000, par rapport à ce qu'il en aurait coûté si la consommation d'électricité était restée identique à celle de 1975-1976. Toutefois, l'optimisation dans ces immeubles du rendement énergétique exige l'établissement d'une planification d'ensemble fondée sur une analyse de l'énergie utilisée et sur un relevé des moyens efficaces, en tenant compte du coût de réalisation des économies. Cela signifie également qu'il faut éventuellement pouvoir disposer d'un personnel spécialisé et compétent et des fonds nécessaires pour améliorer les immeubles et leurs systèmes liés à l'utilisation de l'énergie.

3.29 On a signalé des réalisations importantes au cours des quatre années de mise en application du P.I.É.É. Par exemple, dès 1978-1979, le ministère des Travaux publics, qui gère environ 30 pour cent de tout l'espace dans les immeubles du gouvernement, avait signalé une réduction de 20,1 pour cent, comparativement à 1975-1976, de l'énergie utilisée au mètre carré dans les immeubles de son répertoire, et cela grâce, surtout, a la mise en oeuvre de directives d'exploitation touchant l'éclairage, le chauffage, la climatisation et la ventilation. Des données préliminaires pour 1979-1980 indiquent que les économies auront atteint plus de 26 pour cent. La Gendarmerie royale du Canada utilise plus de 5 000 véhicules à moteur et elle est le plus grand consommateur d'essence à moteur parmi les organismes qui ont fait rapport. Bien que le volume de ce parc automobile se soit accru de 20 pour cent, entre 1975-1976 et 1978-1979, et qu'il y ait eu un accroissement de 4 pour cent de la distance parcourue, la consommation totale d'essence a été quelque peu réduite au cours de cette période, grâce à une série de mesures, notamment l'utilisation de véhicules plus petits, une importance plus grande accordée à l'entretien, la vérification régulière de la pression des pneus et la mise en vigueur de techniques améliorées de conduite automobile.

Les rapports et l'évaluation du rendement

3.30 Production des rapports. Le MEMR a la responsabilité de produire a l'intention du Cabinet et de la population un rapport sur

le bon fonctionnement du P.I.É.É. Trois rapports annuels ont été établis pour les exercices de 1976-1977 à 1978-1979. Dans son troisième rapport annuel sur ce programme, le MEMR indique que, "au cours de l'exercice de 1978-1979, comparativement à celui de 1975-1976, le P.I.É.É. a dépassé pour la première fois son objectif qui était de réduire de 10 pour cent la consommation d'énergie du gouvernement fédéral".

3.31 Nous avons constaté, cependant, que l'utilisation de l'exercice de 1973-1974 comme exercice de base, dans le cas du ministère de la Défense nationale (MDN), alors qu'on utilisait à cette fin pour les autres organismes gouvernementaux l'exercice de 1975-1976 ou des exercices ultérieurs, avait entraîné une forte déclaration en trop des résultats obtenus depuis 1975-1976, dans le cadre du P.I.É.É. Le tableau suivant illustre ce cas:

Réduction de toute l'utilisation directe de l'énergie par les ministères, organismes et sociétés de la Couronne participants depuis 1975-1976

	Déclarée en utilisant 1973-1974 comme base - MDN	Calculée en utilisant 1975-1976 comme base - MDN
1976-1977	-7,8%	-1,3%
1977-1978	-9,0%	-2,5%
1978-1979	-11,3%	-4,2%

3.32 Au début de 1976, le MDN avait suggéré que l'exercice de 1973-1974 soit utilisé comme exercice de base puisque le ministère s'efforçait, depuis 1973, de réaliser des économies d'énergie. Le MEMR était d'accord avec cela étant donné qu'il trouvait approprié d'utiliser l'exercice qui représentait un niveau de consommation d'avant le programme d'économie d'énergie. Cependant, l'acceptation par le MEMR de ce procédé a fait que l'on a pu déclarer qu'environ les deux tiers de l'objectif du P.I.É.É. avaient déjà été atteints avant que le programme ne débute. Bien que les rapports annuels indiquent que l'exercice 1973-1974 constitue l'exercice de base pour le MDN, ils n'en précisent clairement les conséquences sur les résultats signalés dans le cadre du P.I.É.É. Aucune donnée sur la consommation d'énergie du MDN, au cours de l'exercice 1975-1976 n'étant comprise, le rapport n'indiquait pas que la consommation d'énergie au MDN avait diminué rapidement, entre 1973-1974 et 1975-1976, et qu'elle avait augmenté quelque peu, entre 1975-1976 et 1978-1979. Nous tenons à faire remarquer que, mis à part le MDN, les ministères, sociétés de la Couronne et organismes participants ont réduit leur consommation d'énergie de 12,5 pour cent, entre 1975-1976 et 1978-1979.

3.33 Il faut accorder au MDN le mérite qui lui revient pour s'être soucié de réaliser des économies d'énergie avant même que ne soit lancé un programme s'appliquant à l'ensemble du gouvernement. Le MDN a fait la preuve des résultats que l'on pouvait obtenir, si la haute direction s'intéressait aux économies d'énergie et si l'on utilisait une bonne méthode d'organisation, et il a servi de premier modèle pour le P.I.É.É. Néanmoins, le MDN n'a pas été le seul

ministère qui se soit soucie d'accroître le rendement en matière d'énergie avant 1975-1976. De toute manière, il serait sûrement possible de souligner dans les rapports annuels portant sur le P.I.É.É. les activités et les réalisations liées aux économies d'énergie avant 1975-1976, sans pour autant compromettre la valeur des données fondées sur l'exercice de base déclaré.

3.34 Si une réduction de 10 pour cent du niveau de consommation atteint en 1975-1976, et le maintien du niveau moins élevé jusqu'en 1985-1986, selon les directives du Conseil du Trésor, constituaient réellement un objectif raisonnable, on a alors raté l'occasion de réaliser des économies importantes au cours de la période allant jusqu'à 1978-1979 en ne mettant pas en oeuvre un programme plus exigeant. Au tout début, on avait fixé comme objectif du P.I.É.É. une réduction de 10 pour cent de la consommation d'énergie au cours du premier exercice (1976-1977). Toutefois, cette espérance d'atteindre l'objectif en un an semble s'être avérée peu réaliste pour un certain nombre de raisons, notamment le manque d'expérience dans le domaine de la gestion de l'énergie, l'absence à cette époque de bases de données appropriées et l'annonce tardive du programme. On ne possède aucun indice permettant de déterminer ce qui aurait constitué un acheminement satisfaisant vers la réalisation de l'objectif. Il est donc impossible de calculer de manière précise les économies qui auraient pu être réalisées mais qui ne l'ont pas été; cependant, on peut en faire une estimation. Si l'on se base sur la moyenne des coûts, au cours de l'exercice de 1978-1979, le cumulatif des économies réalisées, au cours des trois exercices (1976-1977 à 1978-1979), se chiffre à environ $30 millions. Par contre, la consommation d'énergie, au cours de chacun de ces trois exercices, eût-elle été de 10 pour cent inférieure à celle de 1975-1976, le cumulatif des économies aurait pu être d'environ $110 millions.

3.35 En faisant rapport sur le rendement du programme interne des économies d'énergie, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources devrait exposer clairement les conséquences qu'entraîne l'addition, dans la base par rapport laquelle on mesure le rendement, des données de consommation de toute entité qui se rapportent une période antérieure l'exercice annoncé comme étant l'exercice de base au programme.

3.36 Le MEMR a accepté de clarifier ou d'expliciter davantage ses hypothèses fondées sur l'exercice de base, dans ses prochains rapports sur le rendement du P.I.É.É.

3.37 Évaluation. En plus d'exiger que le MEMR fasse connaître l'avancement du P.I.É.É. au Cabinet et au public, le chapitre 199 du Manuel de la politique administrative indique que l'évaluation du P.l.E.É. a été confiée au MEMR. Le Bureau du contrôleur général a déterminé les points essentiels à l'évaluation de tout programme gouvernemental. Ces points se résument ainsi:

-la mesure dans laquelle le programme continue d'être pertinent et nécessaire, en fonction de la politique gouvernementale énoncée;

- les buts du programme et leur fondement;

- l'à-propos et la clarté des exposés des buts;

- le caractère approprié de la conception du programme;

- les résultats voulus et non voulus; et

-les avantages et les coûts des systèmes en place et des systèmes de rechange.

Nous avons constaté que le MEMR n'avait pas effectué d'évaluations approfondies du programme qui auraient tenu compte de tous ces éléments, bien que certains d'entre eux aient été abordés dans les rapports annuels publiés sur le P.I.É.É.

3.38 Étant donné la manière dont on a rendu compte du rendement du P.I.É.É., et vu l'absence d'une évaluation complète de l'efficacité du programme, ni la population ni le gouvernement n'a été renseigné de manière appropriée sur le déroulement du programme. La direction de la Politique administrative du Conseil du Trésor ayant exprimé certaines inquiétudes du fait que l'objectif n'avait pas été atteint au cours des deux premiers exercices, le MEMR a déclaré que l'objectif qui avait été annoncé trop tard et l'accroissement des activités du gouvernement constituaient des facteurs qui avaient contribué à cette carence. Toutefois, le MEMR a aussi fait remarquer qu'il avait été difficile d'obtenir un appui inconditionnel de la part de tous les ministères, organismes et sociétés de la Couronne. Outre les rapports annuels publiés sur le P.I.É.É., l'envoi d'un rapport d'évaluation du programme au Conseil du Trésor permettrait de s'assurer que le gouvernement était suffisamment renseigné sur l'efficacité du programme.

3.39 Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources devrait effectuer une évaluation complète du Programme interne des économies d'énergie sur tous tes points repérés par le Bureau du contrôleur général comme étant nécessaires à l'évaluation des programmes gouvernementaux.

3.40 Le MEMR nous a fait savoir qu'il accepte cette recommandation.

L'objectif et les buts

3.41 Les buts du P.I.É.É., -- "éliminer le gaspillage d'énergie et améliorer le rendement en ce qui concerne l'utilisation de l'énergie..." -- ont été clairement énoncés lors de la présentation du programme à la Chambre des communes, en 1975. Il est possible de mesurer le chemin parcouru vers la réalisation de ces buts.

3.42 L'objectif qui vise à une réduction absolue de 10 pour cent du niveau de consommation d'énergie atteint en 1975-1976 a servi au MEMR d'élément de base pour évaluer le succès du programme. Toutefois, il se peut qu'un objectif basé sur des niveaux absolus de

consommation ne fournisse pas la mesure la plus significative de ce que le gouvernement a réalisé en accroissement du rendement en matière d'énergie ou en réduction des gaspillages d'énergie. Par exemple, s'il y a réduction des activités d'un programme, une utilisation réduite de l'énergie pourrait signifier un rendement réduit au même titre. De même, un accroissement des activités de programme et de la consommation d'énergie n'exclut pas nécessairement une amélioration du rendement au plan énergétique.

3.43 Les fonctionnaires du MEMR nous ont dit que l'objectif de 10 pour cent se voulait un point de départ raisonnable et qu'il avait été établi, de manière à pouvoir tenir compte des répercussions éventuelles, des modifications apportées au répertoire des locaux et aux activités de programme du gouvernement. A cause de l'absence de documents, nous n'avons pu revoir les renseignements qui avaient présidé à l'établissement de cet objectif échelonné sur une période de 10 ans.

3.44 Nous reconnaissons l'utilité d'un objectif de 10 pour cent comme moyen de souligner l'importance des économies d'énergie au cours des premières étapes du programme. Cependant, un objectif qui n'est pas directement lié dans sa formulation aux buts du programme ne saurait constituer une base appropriée pour une planification, une administration et une évaluation suivies du programme, jusqu'en 1985-1986. L'harmonisation des objectifs et des buts liés aux questions d'économie d'énergie exige l'établissement d'indicateurs d'activité tout au moins généraux, comme le nombre de locaux occupés, le nombre de kilomètres parcourus et le nombre d'heures de vol. Le MEMR a reconnu les difficultés que pose la formulation en termes absolus d'un objectif d'économie et il a incité les ministères, les organismes et les sociétés de la Couronne à élaborer des indicateurs de rendement en matière d'énergie.

3.45 Il n'existait pas d'indications précises sur les diverses utilisations de l'énergie auxquelles visait l'objectif. Le chapitre 199 du Manuel de la politique administrative stipule que les ministères et les organismes doivent "contrôler toute consommation directe ou indirecte d'énergie, en surveillant particulièrement l'utilisation des produits à haute consommation d'énergie." Au cours des deux premières années du programme, la mesure de la consommation indirecte d'énergie s'est limitée à l'établissement de données estimatives sur l'énergie consommée pour la fabrication du papier destiné au gouvernement et pour les voyages commerciaux par avion des employés du gouvernement. Le rapport annuel pour 1978-1979 ne traite que de la consommation directe d'énergie. Il s'agit là d'un point important en ce qui concerne l'établissement d'un objectif. La difficulté de réaliser des économies varie selon les diverses formes d'utilisation de l'énergie.

3.46 Le ministère de l'énergie, des Mines et des Ressources devrait clarifier l'objectif du programme interne des économies d'énergie afin qu'il ait un rapport plus direct avec les buts du programme, et il devrait préciser clairement les diverses formes d'utilisation de l'énergie auxquelles vise l'objectif.

3.47 Le MEMR a accepté en principe cette recommandation et commencera à l'appliquer en élaborant un objectif plus approprié à l'intention du secteur des locaux. Cette méthode s'étendra à d'autres secteurs, si la chose est possible et rentable.

Les renseignements sur l'utilisation de l'énergie et sur les économies réalisées

3.48 Données de l'exercice de base. En plus de la question de l'exercice de base du MDN qui a déjà été mentionnée, nous avons constaté que les données de l'exercice de base (1975-1976) étaient peu fiables et inadéquates et qu'elles ne permettaient pas de mesurer de manière appropriée le succès du P.I.É.É. en ce qui touche à la réduction de la consommation d'énergie.

3.49 La circulaire no 1976-16, qui annonçait le P.I.É.É., demandait aux ministères, organismes et sociétés de la Couronne d'établir des données quantitatives sur la consommation d'énergie au cours de l'exercice financier précédent, qui devait servir de période de base. A quelques exceptions près, ces données n'étaient pas disponibles en temps utile. Quelques organisations ont eu recours a des exercices postérieurs à 1975-1976 comme exercice de base; d'autres ont établi des données estimatives pour l'exercice de 1975-1976 qu'ils ont par la suite révisées. L'importance de ces révisions est démontrée par le fait que la réduction déclarée de la consommation, pour l'exercice de 1978-1979, est établie à 8,7 pour cent, si l'on utilise pour ce calcul les données non révisées de l'année de base 1975-1976, mais ce chiffre passe à 11,3 pour cent si on établit la comparaison à l'aide des données révisées de l'année de base 1975-1976.

3.50 Des modifications importantes aux activités de programme peuvent réduire la validité de l'exercice de base, lorsqu'il s'agit d'établir des comparaisons. Par exemple, on a érigé des installations supplémentaires à l'aéroport de Calgary, après que le ministère des Transports eut établi son année de base. En ce qui concerne l'objectif absolu de 10 pour cent, on n'a pris aucune disposition au départ pour tenir compte de ce genre de modifications. Toutefois, dans une note de service en date du 30 mars 1979 qu'il expédiait aux ministères relativement aux exigences pour l'établissement des rapports, le MEMR faisait remarquer que:

dans les cas où l'on jugeait que des modifications importantes aux programmes et aux taux d'activité des ministères compromettaient la validité de la comparaison entre les données de consommation pour 1978-1979 et celles établies pour l'exercice de base, on était justifié de procéder à un "rajustement de programme" pour fins de comparaison.

Les ministères n'ont reçu aucune directive sur la manière d'effectuer ces rajustements et aucune précision n'a été donnée sur ce qui constituait une modification "importante". En 1978-1979, onze des quelques 60 institutions qui ont produit des rapports avaient rajusté

l'exercice de base afin de tenir compte des modifications au programme.

3.51 Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, devrait songer établir un nouvel exercice de base en tenant compte des points suivants:

-l'incidence du nouvel exercice de base sur le choix d'objectifs de performance réalistes; et

-la nécessité d'assurer de manière constante la crédibilité et la validité de l'exercice de base, c'est-à-dire d'assujettir la consommation d'énergie à des mesures appropriées de l'activité de programme, lorsque cela est possible, et que cela peut être fait à un coût raisonnable.

3.52 Le MEMR est conscient des problèmes liés aux données de l'exercice de base actuel. Il a reconnu la nécessité d'apporter des rajustements à l'exercice de base et il étudie présentement la possibilité d'utiliser un exercice moins éloigné sur lequel on posséderait de meilleures données.

3.53 Suffisance et fiabilité des données. Nous avons conclu que les données sur la consommation d'énergie qui ont été fournies au MEMR étaient incomplètes et peu fiables.

3.54 Nous avons relevé un certain nombre d'éléments qui influent sur l'exactitude, la cohérence et la fiabilité des données, présentés dans les rapports au MEMR, par les ministères, organismes et sociétés de la Couronne. Par exemple:

-bien qu'il soit dit, au chapitre 199 du Manuel de la politique administrative, que le programme vise "l'ensemble des institutions du gouvernement fédéral, y compris les sociétés de la Couronne", nombre de sociétés de la Couronne n'ont pas présenté au MEMR de rapports sur leur consommation d'énergie;

-à quelques exceptions près, aucune donnée n'a été fournie sur l'énergie utilisée dans les locaux à bail qu'occupent les ministères et les organismes;

-les rapports fournissaient parfois des données sur l'énergie utilisée pour des locaux à bail à des organisations non gouvernementales;

-bien que le MEMR exige que l'on fournisse des données sur l'énergie qu'utilisent les voitures prises à bail, louées ou les voitures privées pour les voyages en service commandé, on ne le fait pas toujours;

-quelques ministères ont fait rapport des données sur l'utilisation des huiles et graisses lubrifiantes, même si le MEMR ne l'avait pas exigé;

-quelques ministères n'ont enregistré que les coûts qu'ils ont par la suite convertis en quantités en utilisant les données de coût unitaire et d'autres ont enregistré directement les quantités;

-bien que la plupart aient produit des rapports sur la consommation d'énergie, certains y ont ajouté des données sur les achats qu'ils ont effectués pour renouveler les stocks;

-dans un ministère, nous avons constaté que l'on enregistrait de manière régulière des données portant uniquement sur l'utilisation de quelques formes d'énergie et que l'on se contentait d'estimations pour les autres formes d'énergie; et

-les institutions qui produisent des rapports ne possédaient pas de méthodes appropriées pour contrôler l'exactitude et la suffisance des données sur l'utilisation de l'énergie.

3.55 Le ministère de l'Énergie des Mines et des Ressources, avec le concours du secrétariat du Conseil du Trésor et après avoir consulté, au besoin, d'autres ministères et organismes, devrait élaborer et publier des lignes directrices destinées à accroître l'exactitude, la cohérence et la fiabilité des données et des rapports sur l'utilisation de l'énergie.

3.56 Le MEMR a laissé entendre qu'il s'efforcera d'étendre la participation des sociétés de la Couronne soit au P.I.É.É. soit au programme du groupe de travail concernant les industries, selon le cas. En outre, les lignes directrices visant la préparation des rapports, qui sont envoyées chaque année à tous les ministères, organismes et sociétés de la Couronne participants, seront revues pour faire en sorte qu'elles soient aussi complètes que possible.

La coordination

3.57 Le chapitre 199 du Manuel de la politique administrative attribue au MEMR de vastes responsabilités en ce qui concerne la coordination du programme. On y indique, en effet, que les institutions fédérales "doivent mettre en oeuvre le programme selon les instructions générales" de ce ministère. Nous avons constaté que ces responsabilités étaient devenues le pivot des travaux de la section du Programme interne des économies d'énergie du MEMR. Par exemple, la section:

-a publié des directives concernant les rapports que les ministères, les organismes et les sociétés de la Couronne doivent présenter au MEMR, a analysé et regroupé les renseignements en vue de l'établissement des rapports annuels sur le P.I.É.É et elle a pris des mesures de suivi afin de féliciter les organisations qui avaient fourni des données ou afin de les inciter à s'intéresser plus activement aux économies d'énergie;

-a publié des listes de contrôle, des manuels, des circulaires d'information et des lignes directrices sur les économies possibles et les techniques pour les réaliser;

-a entrepris une grande campagne de sensibilisation dans le cadre du lancement du P.I.É.É. et a, par la suite, encouragé les gens à réaliser des économies en publiant des bulletins, en distribuant des affiches et des vignettes et en incitant les ministères et les organismes à participer au Mois international des économies d'énergie et à mettre sur pied leur propre campagne de sensibilisation;

-a apporté des conseils techniques, des services professionnels en génie et de l'aide sur place à quelques ministères et organismes, grands consommateurs d'énergie;

-a maintenu la communication avec le secteur privé et avec les autres gouvernements, afin de se tenir au courant du progrès des techniques d'économie de l'énergie;

-a participé, comme organisme ressource, aux réunions des ministères et des organismes;

-a préparé un modèle de mandat à l'intention des experts-conseils embauches pour les études sur l'énergie; et

-a embauché des étudiants et a assuré la coordination de leur utilisation afin d'aider les ministères et les organismes qui effectuaient des études sur les questions d'énergie.

3.58 La section du Programme interne des économies d'énergie a consacre, en grande partie, les ressources dont elle disposait aux relations avec les 15 grands utilisateurs d'énergie qui consomment, selon les données fournies, près de 98 pour cent de l'énergie consommée. De la même façon, on a mis davantage l'accent sur le secteur des locaux, puisque l'exploitation des immeubles semblait pouvoir être une source importante d'économies d'énergie à court terme. Obligatoirement, cela s'est fait en partie au détriment du secteur des transports, même si ce dernier représente presque 40 pour cent de la consommation déclarée d'énergie au sein du gouvernement et qu'il exige l'utilisation presque exclusive d'hydrocarbures.

3.59 Bien que les grands ministères et organismes consommateurs d'énergie semblent avoir pu obtenir facilement aide et soutien techniques, nous avons constaté que le MEMR a publié peu de documents complets qui fournissent des conseils sur la manière de structurer et de gérer les programmes d'économies d'énergie, notamment en ce qui concerne les points suivants:

-le rôle et les responsabilités des agents chargés des économies d'énergie;

-la planification des programmes et l'établissement des buts;

-les techniques d'analyse d'avantages-coûts visant à mesurer les économies d'énergie;

-le contrôle des activités touchant la réalisation d'économies et

le contrôle des résultats;

-les systèmes d'information sur l'utilisation de l'énergie; et

-les techniques visant à mesurer le rendement de l'utilisation de l'énergie.

3.60 Il faudrait que le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources élabore et publie avec le concours des ministères, organismes et sociétés de la Couronne et après les avoir consultés au besoin, des lignes directrices complètes sur la manière de structurer et de gérer les programmes d'économies d'énergie.

3.61 Le MEMR a signalé qu'à cause des activités diverses des ministères du gouvernement, il faudra que les lignes directrices concernant l'organisation et la gestion du programme soient, dans de nombreux cas, élaborées spécialement pour les organisations particulières. Il a signalé également que l'application de la recommandation sera fonction de la disponibilité des ressources en personnel.

3.62 Il faut tenir compte du fait qu'au moment de notre étude la section du Programme interne des économies d'énergie n'avait que quatre employés, dont le coordonnateur du programme et un commis, alors que le programme est une vaste entreprise qui s'étend à tous les ministères, organismes et sociétés de la Couronne, nécessitant un programme structuré et planifié d'orientation, de lien et de transmission des renseignements. En outre, cette section avait une orientation plus technique qu'administrative; par exemple, elle n'employait aucun spécialiste dans les domaines de la planification et des systèmes d'information.

3.63 Nous avons conclu que le programme était privé de la direction et de la coordination fortes et centrales nécessaires pour en assurer, au sein du gouvernement, une mise en vigueur complète et systématique. En conséquence, chacun des ministères, organismes et sociétés de la Couronne a orienté ses efforts en fonction surtout de son propre ordre de priorités, intérêts et possibilités.

3.64 Il faudrait que le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources revoie les responsabilités, les pouvoirs et les ressources nécessaires pour assurer une direction et une coordination fortes au Programme interne des économies d'énergie.

3.65 Le MEMR nous a fait savoir que cette question sera examinée à fond dans le but de maximiser l'efficacité du programme.

Le contrôle du respect des directives du Conseil du Trésor

3.66 Nous avons constaté qu'il n'y avait eu aucun contrôle systématique de la mesure dans laquelle les ministères, les organismes et les sociétés de la Couronne avaient respecté les directives du Conseil du Trésor qui figurent au chapitre 199 du Manuel de la politique administrative. Par exemple, ni le Conseil du Trésor ni le

MEMR ne savaient dans quelle mesure on avait mis en oeuvre et respecté les "Directives d'exploitation concernant l'économie de l'énergie dans les bâtiments existants et chaufferies", bien que le Conseil du Trésor ait exigé leur mise en oeuvre dans tous les immeubles que possédait ou utilisait le gouvernement fédéral.

3.67 Le MEMR se tient au courant des activités et des programmes d'économie au sein des organisations participantes en examinant leurs rapports annuels et en maintenant la communication avec les 15 grands utilisateurs d'énergie. Cependant, le MEMR n'est pas un organisme de surveillance ou de contrôle et il ne possède aucun pouvoir de financement pour la mise en oeuvre de mesures données, pas plus qu'il ne peut obliger d'autres organisations à mettre en oeuvre ces mesures.

3.68 Le contrôleur général du Canada a demandé aux ministères et aux organismes de considérer l'économie de l'énergie comme étant l'une des politiques du Conseil du Trésor que devaient couvrir leurs plans à long terme de vérification interne. En outre, le secrétariat du Conseil du Trésor a établi des questions de vérification portant sur l'économie de l'énergie qui pourraient être comprises dans les programmes de vérification des ministères. Ces mesures fournissent au Conseil du Trésor les moyens de surveiller à fond le respect de ses directives sur les économies d'énergie. Ceci va améliorer sensiblement le processus actuel de surveillance du Conseil, qui consiste surtout à passer en revue les rapports annuels du P.I.É.É pour évaluer les progrès d'ensemble du programme.

3.69 Le Conseil du Trésor devrait surveiller systématiquement le respect de ses directives sur les économies de l'énergie.

La mise en oeuvre dans les ministères et les organismes

3.70 Nous avons constaté que tous les ministères examinés avaient nomme des agents chargés des économies d'énergie et que certains avaient mis sur pied des comités. En outre, ils ont publié, à l'intention des niveaux de l'exploitation, des directives, des lignes directrices et des suggestions, mis en oeuvre un nombre de mesures visant à réduire l'utilisation de l'énergie et fait appel à diverses techniques pour sensibiliser les employés à la nécessité d'économiser l'énergie. Dans la plupart des ministères, cependant il était évident qu'on pourrait faire beaucoup plus pour améliorer la gestion des programmes ministériels d'économie d'énergie et pour mettre en oeuvre des mesures supplémentaires d'économie. Nous avons remarqué que dans certains ministères, le programme avait débuté lentement; il était évident, toutefois, que la question des économies d'énergie suscitait de plus en plus d'intérêt.

3.71 Gestion des programmes. Nous avons remarqué que, dans la plupart des ministères, la gestion des programmes d'économie de l'énergie présentait des lacunes, notamment une absence de planification, une direction et un leadership centraux restreints et, côté rendement, un système non approprié de contrôle, d'évaluation et de rapports. Au niveau local, les mesures d'économie étaient souvent mises en oeuvre selon l'inspiration du moment, en fonction des

ressources disponibles, plutôt que d'une manière rationnelle et bien planifiée.

3.72 Sauf le ministère des Travaux publics et dans une certaine mesure, le ministère des Transports, les ministères qui ont fait l'objet d'examens n'ont pas planifié officiellement les économies d'énergie, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas établi d'objectifs particuliers fondés sur une évaluation réaliste des économies possibles; ils n'ont pas précisé les activités et les ressources nécessaires à leur réalisation ni reparti les responsabilités et les pouvoirs connexes. Nous avons relevé dans quelques ministères des éléments de planification concernant les économies d'énergie dans divers secteurs de l'organisation, mais ces éléments n'étaient pas consolidés et coordonnés en vue de leur application à l'ensemble du ministère.

3.73 Bien que, de l'avis du MEMR, l'objectif de 10 pour cent n'était qu'un objectif s'appliquant a l'ensemble du gouvernement, les ministères, organismes et sociétés de la Couronne n'ont pas été tenus d'établir leurs propres objectifs en se basant sur une analyse des possibilités d'économie au sein de leur propre exploitation. Seul le ministère des Travaux publics a établi son propre objectif; la plupart des autres se sont contentés de l'objectif de 10 pour cent et ils ont publié des directives, des lignes directrices et des notes de service à ce sujet. Dans certains cas, l'objectif de 10 pour cent a été atteint au cours des deux premières années de la mise en oeuvre du programme et ne représentait plus un stimulant important. Le ministère de la Défense nationale a signalé qu'il avait expressément évité de fixer des objectifs et qu'il ne croit pas que ceux-ci serviraient de stimulant.

3.74 Les ministères et organismes devraient évaluer que leurs objectifs d'économie soient adéquats par rapport aux possibilités d'économie d'énergie de leurs propres opérations.

3.75 Des agents ou des comités chargés des économies d'énergie avaient été nommés dans tous les ministères que nous avons examinés. Des nominations de ce genre ont fréquemment été faites dans les régions, sur les chantiers et dans les administrations centrales. Seuls les ministères suivants: Transports, Affaires indiennes et du Nord canadien, Défense nationale et Travaux publics ont nommé quelques employés avec mission de s'occuper à plein temps des questions d'économie de l'énergie. Dans les autres ministères, les questions d'économie de l'énergie venaient s'ajouter aux tâches des employés et elles constituaient des tâches connexes.

3.76 Selon la directive du Conseil du Trésor, les agents ou comités responsables des économies d'énergie doivent contrôler la consommation de l'énergie, élaborer des mesures d'économie, voir à leur mise en oeuvre et assurer la participation de tous les employés engagés dans le programme. Souvent, ce rôle était confié à un chef de services administratifs ne possédant aucune formation technique ou aucun pouvoir sur les utilisateurs d'énergie. Dans ces cas, l'agent responsable des économies d'énergie s'occupait surtout de regrouper

les données aux fins de l'établissement des rapports et de la transmission des renseignements; l'élaboration et la mise en oeuvre des mesures d'économie étaient habituellement laissées au bon vouloir des gestionnaires hiérarchiques des niveaux de l'exploitation.

3.77 Nous avons constaté que le contrôle des résultats et des activités effectué par les agents ou comités responsables des économies d'énergie était de qualité inégale. Les ministères des Travaux publics et de la Défense nationale ont procédé à des analyses systématiques des données déclarées, afin d'indiquer et de contrôler les variations du rendement en ce qui concerne l'utilisation de l'énergie. Il arrivait, cependant, que les renseignements soient cueillis et utilisés surtout pour satisfaire aux exigences du MEMR. Aucun des ministères ne possédait de données complètes sur les coûts liés à leurs programmes d'économie de l'énergie et, par conséquent, ne possédait pas les renseignements nécessaires pour effectuer des post-évaluations de l'efficacité, en tenant compte des coûts des mesures d'économie.

3.78 La plupart des agents responsables des économies d'énergie n'avaient pas procédé périodiquement a des échanges d'idées avec d'autres ministères ou ne les avaient pas diffusées à l'intérieur de leur ministère. A plusieurs reprises, le personnel des installations nous a affirmé être peu au courant des activités ou des progrès réalisés dans d'autres installations semblables. Dans de très rares cas, des agents ont participé à des examens sur place des activités d'économie et ont eu recours à des techniques de cueillette des données. Dans la plupart des cas, les agents que nous avons interviews ne possédaient pas de moyen systématique pour contrôler la mesure dans laquelle les directives du Conseil du Trésor ou les normes et les lignes directrices internes étaient respectées. Au ministère de la Défense nationale et à celui des Affaires indiennes et du Nord canadien, on s'attend à ce que des revues internes fournissent à l'avenir les renseignements nécessaires.

3.79 Les ministères et organismes devraient examiner les rôles et les responsabilités de leurs agents et comités chargés des économies d'énergie pour faire en sorte que l'on suive la politique du Conseil du Trésor en matière d'économie de l'énergie.

3.80 Le ministère de la Défense nationale et celui des Transports ont effectué récemment des évaluations de leurs programmes d'économie de l'énergie. Le ministère de la Défense nationale a également procédé à une vérification interne de son programme et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a lancé une série d'examens par fonction. Dans les autres ministères, les programmes n'avaient pas été revus par le groupe de la vérification interne ou par d'autres groupes indépendants. Dans ce contexte, nous avons déjà signalé que le contrôleur général du Canada a exigé que l'économie d'énergie fasse partie des plans à long terme de vérification interne des ministères et organismes. Des vérifications et des revues régulières permettraient d'assurer le respect des directives du Conseil du Trésor et des directives internes, aideraient a l'établissement de données plus fiables sur l'utilisation de l'énergie et elles favoriseraient la

diffusion des idées liées aux économies d'énergie auprès des organisations.

3.81 Exploitation des immeubles. Environ 60 pour cent de la consommation directe d'énergie, selon les rapports produits par les institutions fédérales pour l'exercice de 1978-1979, était liée aux locaux. La quantité d'énergie utilisée pour l'exploitation des immeubles, en 1978-1979, était de 7,6 pour cent inférieure à la quantité d'énergie utilisée en 1975-1976. Cette économie a été réalisée malgré l'accroissement au répertoire de locaux que possédait la Couronne au cours de la période correspondante.

3.82 Dans les immeubles actuels, on a pu réduire l'utilisation de l'énergie grâce à la mise en oeuvre des lignes directrices établies par le ministère des Travaux publics relativement au chauffage, à l'éclairage et à l'exploitation des immeubles, grâce à une sensibilisation accrue des employés aux questions énergétiques et grâce à certaines petites améliorations apportées aux immeubles et à leurs systèmes. Le niveau de consommation dans les nouveaux immeubles à bureaux, conçus et construits en fonction d'un rendement énergétique plus grand, s'est révélé être, par unité, jusqu'à 60 pour cent inférieur à la moyenne nationale pour l'ensemble des locaux inscrits au répertoire du ministère des Travaux publics en 1978-1979.

3.83 Nous avons effectué, dans un certain nombre d'immeubles que possède le gouvernement, une revue portant sur les activités liées à l'économie de l'énergie et sur les résultats obtenus. Les données disponibles indiquaient que l'on avait réalisé des économies d'énergie de l'ordre de 15 à 50 pour cent en 1979-1980, comparativement à 1975-1976 et cela, sans qu'il soit nécessaire d'effectuer des modifications coûteuses. Par exemple, au centre de formation linguistique de la Fonction publique, à Ottawa, la réduction de l'éclairage, la modification des températures de l'eau et des pièces, l'amélioration de l'entretien et une sensibilisation accrue des utilisateurs aux questions énergétiques ont permis de réduire de 40 pour cent la consommation d'énergie.

3.84 Le ministère des Travaux publics a adopté une méthode planifiée et progressive en ce qui concerne l'économie de l'énergie dans les immeubles qu'il gère. Dans les autres ministères que nous avons revus, nous avons pu nous rendre compte que c'est seulement au ministère de la Défense nationale et aux installations aéroportuaires qu'exploite le ministère des Transports que l'on élaborait une méthode rationnelle d'économies d'énergie. Dans plusieurs cas, les mesures étaient mises en oeuvre selon l'inspiration du moment; on effectuait peu d'enquêtes afin de relever les possibilités d'économies et, souvent, les résultats obtenus ne faisaient pas l'objet de post-évaluations.

3.85 Dans quelques immeubles que nous avons visités, nous avons relevé des exemples de gaspillage, notamment:

- des niveaux d'éclairage excessifs;

- des thermostats à libre accès;

-l'absence de stores aux fenêtres, du côté sud des immeubles ou l'oubli de baisser les stores en été;

-la présence de meubles ou d'autres articles qui bloquaient les bouches d'aération ou de chauffage;

-des lampes qu'on avait laissées allumées dans des pièces inoccupées, bien que des interrupteurs y aient été installés; et

-des portes, donnant à l'extérieur, laissées ouvertes.

3.86 Nos observations et les discussions que nous avons eues avec les agents chargés des économies d'énergie nous ont convaincus qu'il restait beaucoup à faire en ce qui concerne les points suivants: la mise en oeuvre des lignes directrices d'exploitation publiées, les petites améliorations aux systèmes mécaniques et électriques et aux systèmes de contrôle, la sensibilisation accrue des employés à la nécessité de réaliser des économies d'énergie et la manière dont ils pourront contribuer à ces économies. Même là où la plupart de ces mesures ont été mises en oeuvre, il est encore possible de réaliser d'autres économies en effectuant des modifications plus fondamentales, ce qui demande, évidemment, de plus longues périodes de temps pour rembourser les frais.

3.87 Les immeubles à baux commerciaux posent un problème particulier. En plus des immeubles dont il est le propriétaire, le gouvernement a utilisé, en 1978-1979, plus de trois millions de mètres carrés d'espace loué. En s'en tenant a un chiffre conservateur de 2 000 mégajoules au mètre carré, par année, ces locaux ont exigé la consommation d'au moins six milliards de mégajoules. Bien que cette consommation ait résulté directement des activités du gouvernement, elle n'a pas été, en grande partie, déclarée. Outre cette absence de déclaration, le fait que le bailleur puisse refiler les coûts de la consommation d'énergie au locataire réduit l'incitation à l'économie. Le ministère des Travaux publics est au courant de ce problème et il travaille à l'élaboration de lignes directrices qui permettront d'incorporer dans les baux des clauses liées aux économies d'énergie. Ces lignes directrices n'étaient pas encore en oeuvre au moment où nous avons effectue notre étude.

3.88 Une fois que le ministère des Travaux publics aura établi les lignes directrices visant accroître le contrôle du gouvernement sur l'énergie utilisée dans les locaux bail, il faudra que le Conseil du Trésor songe les faire appliquer 8 tous les baux de locaux qu'aura conclus le gouvernement.

3.89 Utilisation des véhicules. L'utilisation de véhicules de tous genres, qu'ils s'agisse de navires, d'avions ou de véhicules automobiles, représentait 38,4 pour cent de l'énergie utilisée par le gouvernement, selon les chiffres fournis pour 1978-1979. Les données indiquent une augmentation de 1,8 pour cent de l'énergie utilisée pour le transport en 1978-1979, par rapport à 1975-1976. Une vaste gamme

de mesures d'économie ont été prises, y compris, par exemple, l'utilisation de simulateurs de vol pour l'apprentissage des pilotes, la réduction de la vitesse de croisière des navires et des sorties moins longues en mer, grâce à une meilleure planification des déplacements des navires, l'utilisation de véhicules plus petits, l'amélioration de l'entretien, l'utilisation collective des véhicules automobiles, et l'imposition d'une limite de vitesse (90 km/h) pour les véhicules automobiles du gouvernement. Toutefois, les conséquences de ces mesures n ont pas été suffisantes pour permettre de marcher de pair avec les activités accrues.

3.90 On réalisera d'autres économies de carburant au fur et a mesure que les véhicules automobiles actuels seront remplacés par des modèles qui consomment le carburant d'une façon plus rentable. En outre, quelques ministères font actuellement l'essai de véhicules qui fonctionnent au gaz propane, au gaz de pétrole liquéfié et à l'électricité. Toutefois, il faudrait étudier la possibilité d'adopter d'autres mesures s'appliquant à l'ensemble du gouvernement.

3.91 Des recherches ont démontré, notamment, qu'il était possible d'accroître sensiblement les économies de carburant par l'utilisation de meilleures techniques de conduite automobile. Nous avons constaté que plusieurs ministères offraient des programmes de conduite automobile, mais que ces derniers ne mettaient pas tout l'accent voulu sur les techniques de conduite permettant de réaliser des économies d'énergie. Des programmes de réduction du kilométrage ont été utilisés par d'autres gouvernements dans le but de réaliser des économies d'énergie. Le lancement d'un programme permanent de réduction des distances totales à parcourir en service commandé, lorsqu'il y a utilisation des véhicules automobiles, pourrait avoir une incidence directe sur l'utilisation des carburants de pétrole par les ministères et les organismes.

3.92 Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources devrait étudier, mettre au point et promouvoir des pratiques, des méthodes et des techniques qui pourraient permettre à l'ensemble du gouvernement de réaliser des économies d'énergie dans le domaine des transports.

3.93 Le MEMR nous a fait savoir que la question fait l'objet d'une enquête complète par la Division d'énergie en matière de transports de son Bureau de la conservation et des énergies renouvelables.

3.94 Plusieurs cas de gaspillage d'énergie, relevés au cours de notre étude, étaient directement liés au comportement des particuliers. Cela souligne l'importance d'une promotion et d'un contrôle permanents des activités touchant la réalisation d'économies de l'énergie et l'incitation des employés à contribuer à la réduction de la consommation d'énergie par le gouvernement.

LES INITIATIVES DU GOUVERNEMENT POUR
LE PERFECTIONNEMENT DES PRATIQUES DE GESTION

LES INITIATIVES DU GOUVERNEMENT POUR
LE PERFECTIONNEMENT DES PRATIQUES DE GESTION

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	4.1	111
Sommaire des observations	4.7	112
Portée et méthode du PPCG	4.16	114
Portée de l'examen	4.27	117
Le cadre pour l'amélioration de l'exploitation	4.28	117
Le contenu des Plans d'action	4.30	119
Le processus de mise en oeuvre	4.31	120
Revue de l'année en cours	4.32	120
La réponse du PPCG aux observations découlant de vérifications antérieures	4.33	121
Les progrès par rapport aux points de repère	4.40	122
La gestion du projet PPCG	4.46	124
Sommaire	4.52	125

Pièces

4.1 État d'avancement des Plans d'action, le 31 août 1980 116

4.2 Un cadre général pour l'amélioration de l'exploitation 118

LES INITIATIVES DU GOUVERNEMENT POUR
LE PERFECTIONNEMENT DES PRATIQUES DE GESTION

Introduction

4.1 Ce chapitre a pour but de faire rapport de notre travail de surveillance d'une initiative importante visant à améliorer les pratiques de gestion des ministères et organismes gouvernementaux. L'initiative est couramment connue sous l'acronyme PPCG (perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion).

4.2 C'est en septembre 1978 que le Bureau du contrôleur général a lancé le PPCG. Ce dernier a été conçu de manière à déterminer l'état actuel des pratiques de gestion des ministères et organismes, à favoriser l'établissement de Plans d'action particuliers pour corriger des lacunes relevées et à surveiller la mise en oeuvre de ces plans.

Un Plan d'action type pourra comporter des projets comme l'élaboration de systèmes de planification du ministère, l'établissement d'objectifs stratégiques et de plans d'exploitation à long terme, la conception de systèmes de renseignements financiers et d'exploitation, la tenue d'évaluations des programmes et l'amélioration du processus de vérification interne. Il incombe aux ministères et aux organismes d'établir les Plans d'action et de les mettre en oeuvre. Le Bureau du contrôleur général surveille le processus, s'assurant que les plans sont bien adaptés aux lacunes relevées et validant la mise en oeuvre des pratiques et procédés prévus dans les plans.

4.3 Le Comité des comptes publics a signalé que le Bureau du vérificateur général devrait surveiller cette initiative importante prise par le gouvernement. Le PPCG a été lancé, en partie, en réponse aux observations et aux recommandations formulées dans les Rapports du Bureau pour les années précédentes, et le suivi des mesures prises par le gouvernement constitue une partie intégrante de notre travail. Ce chapitre explique la portée et la méthode du PPCG (paragraphes 4.16 à 4.26) et notre méthode planifiée de surveillance du PPCG durant les prochaines années (paragraphes 4.27 à 4.31). Nous avons conçu notre méthode de surveillance de manière à fournir à la Chambre des communes une revue continue et autonome du PPCG et nous accueillerons favorablement toutes les propositions venant du Comité des comptes publics à l'endroit de notre méthode.

4.4 C'est la première année que nous surveillons le PPCG. Dans le rapport de 1979, nous avons signalé le progrès du PPCG et notre intention de commencer à surveiller les plans qui en résultent. Bien que le PPCG soit en cours depuis 1978, ce n'est qu'en 1980 que noUs avons pu obtenir des plans approuvés visant à apporter les changements nécessaires et les examiner. Cette année, nous avons examiné comment le PPCG a réagi aux questions soulevées lors des vérifications antérieures, nous avons détermine le progrès des plans par rapport à des points de repère et nous avons examiné les contrôles de gestion du projet. Au cours des années à venir, nous surveillerons ces divers aspects et ceux qui sont exposés dans ce chapitre à la section sur la portée de l'examen.

4.5 Lorsque nous avons évalué dans quelle mesure les Plans d'action du PPCG répondaient aux observations formulées au cours des vérifications antérieures, nous avons surtout mis l'accent sur les observations faites par notre Bureau depuis 1975, c'est-à-dire depuis la première année de notre série de rapports à la suite d'études portant sur l'ensemble du gouvernement.

4.6 Nos activités de surveillance ont commencé par une revue des six premiers Plans d'action du PPCG approuvés que notre Bureau a reçus. Ceux-ci ont été établis par:

- la Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada;
- le ministère de l'Agriculture;
- le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources;

-le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social;

-le ministère des Approvisionnements et Services - Administration des Services; et

- la Gendarmerie royale du Canada.

Ces six entités représentent environ 46 pour cent des dépenses du gouvernement prévues pour 1980-1981 si l'on exclut les frais de la dette publique partir de septembre 1978 et d'après les estimations présentées dans les Plans d'actions, le coût de mise en oeuvre de ces plans et des projets connexes sera d'environ $26 millions, ce qui comprend l'engagement d'environ 700 années-personnes. Seule une partie de ces ressources contribuera à l'accroissement du budget courant de ces organisations.

Sommaire des Observations

4.7 Le PPCG a incité les ministères et organismes à faire des efforts afin d'améliorer leurs pratiques de gestion. Le projet a permis d'assurer une meilleure coordination en intégrant, en un seul plan d'action, les changements ministériels indépendants avec les améliorations liées au PPCG. Le Bureau du contrôleur général a demandé aux ministères de tenir compte du coût des activités propres au PPCG et de faire rapport des économies et des avantages réalisés. Les Plans d'action constituent un engagement de la part des cadres supérieurs d'apporter des améliorations dans un délai précis. De plus, en surveillant ces plans, le Bureau du contrôleur général ajoute une nouvelle dimension en assurant une revue indépendante du processus d'amélioration de la gestion.

4.8 Il faut reconnaître qu'en certains cas, les ministères et les organismes étaient déjà en train d'apporter des améliorations importantes lorsque le PPCG a débuté. Nous avons constaté que le PPCG apportait un cadre et un élan supplémentaires aux processus actuels et étendait la portée des améliorations en matière de gestion.

Les initiatives du gouvernement pour le perfectionnement des pratiques de gestion

4.9 Le PPCG a progressé plus lentement que prévu d'abord. Cela est en partie attribuable au caractère unique du PPCG ainsi qu'aux nombreux détails et au champ d'application très étendu de quelques Plans d'action. Souvent, les ministères ont également accru la portée des Plans d'action afin d'englober d'autres sujets que ceux recommandés par le Bureau du contrôleur général. En outre, il a fallu reporter à plus tard le travail dans trois organisations parce que le Bureau du contrôleur général n'avait pas les ressources suffisantes pour surveiller le PPCG.

4.10 Les Plans d'action s'étendent sur une longue période. La date d'achèvement la plus éloignée indiquée sur les six premiers Plans d'action est mars 1983; cependant, quelques plans prévoient également des tâches qui ne comportent aucune date d'achèvement. Cela nous permet de conclure que plusieurs plans se poursuivront au delà de la

date d'achèvement de mars 1983. Le contrôleur général a confirmé le fait que la mise en oeuvre des Plans d'action peut prendre entre deux à cinq ans. Nous avons constaté que plusieurs des organisations dotées de plans approuvés n'en étaient encore qu aux étapes préliminaires de la mise en oeuvre d'améliorations importantes.

4.11 La portée du PPCG n'a pas été clairement définie. Premièrement, nous avons relevé beaucoup de conseils, de commissions et d'organismes qui ne participaient pas au PPCG. Deuxièmement, nous avons constaté que des questions administratives ou financières communes à deux organismes étaient contenues dans un plan, mais exclues de l'autre. La portée est importante car elle indique les limites à l'intérieur desquelles le Bureau du contrôleur général, peut, par l'intermédiaire des Plans d'action, initier et surveiller les améliorations en matière de gestion.

4.12 Nous avons constaté que les Plans d'action s'attaquaient à la plupart des lacunes signalées antérieurement par notre Bureau. Là ou les Plans d'action n'envisageaient pas de remèdes aux lacunes, la gestion des ministères concernés étudiait les problèmes. Le besoin d'améliorer la gestion du coût affectant la paye dans les ministères continue de préoccuper notre Bureau; nous avons constaté que pour l'ensemble du gouvernement, les Plans d'action ne touchaient pas d'une façon explicite à la planification de la main d'oeuvre, à la formation et au perfectionnement et aux systèmes d'information sur les ressources humaines.

4.13 Nous avons vérifié que les ministères respectaient leurs propres calendriers de mise en oeuvre établis dans les plans et nous avons constaté que plus de 80 pour cent des projets important mentionnés dans les six plans se déroulaient conformément à ces calendriers. Nous estimons que ce taux d'avancement par rapport aux points de repère prévus est acceptable, étant donné la nature et le caractère unique du PPCG. Il y avait des retards constants dans deux domaines, soit en ce qui concerne les systèmes d'information sur l'exploitation et en ce qui a trait à l'établissement et à l'évaluation des buts de l'organisation et des stratégies de service. Nous avons constaté que les activités du secteur de l'énergie du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources accusaient un retard sensible par rapport au calendrier.

4.14 Nous avons revu le contrôle de la gestion du PPCG et les procédés utilisés par le Bureau du contrôleur général et les ministères pour gérer la mise en oeuvre des Plans d'action. A notre avis, tout était satisfaisant au moment de notre examen.

4.15 Nous avons comparé les projets d'amélioration de la gestion entreprIs dans le cadre des six Plans d'action avec les recommandations formulées par le Comité des comptes publics au cours des cinq dernières années. Nous avons constaté que, sauf pour les questions qui nécessitaient des modifications législatives ou des changements de politiques ou qui avaient été désignées pour étude par le Conseil du Trésor, la plupart des recommandations étaient couvertes dans le cadre général des Plans d'action du PPCG.

Portée et méthode du PPCG

4.16 La direction des Pratiques de gestion du Bureau du contrôleur général surveille le processus du PPCG. Ses principales attributions sont d'aider les ministères et les organismes à établir et à mettre en oeuvre les Plans d'action du PPCG, à surveiller les activités de mise en oeuvre et à assurer la qualité des résultats des Plans d'action.

4.17 La méthode générale adoptée dans le cadre du PPCG consiste premièrement en une évaluation par le Bureau du contrôleur général des pratiques de gestion de ministères et d'organismes choisis, et se termine par l'élaboration d'un Plan d'action visant à corriger les lacunes relevées. Le Bureau du contrôleur général a divisé ce processus en trois étapes importantes: la préparation du Rapport d'enquête par le Bureau du contrôleur général, l'établissement d'un Plan d'action par le ministère et la mise en oeuvre du Plan d'action au sein du ministère.

4.18 L'Étape 1, la préparation d'un Rapport d'enquête, consiste en une évaluation, par le personnel du Bureau du contrôleur général, des principaux contrôles et pratiques de gestion actuellement en vigueur dans un ministère. Bien qu'un questionnaire normalisé soit utilisé et que des examens soient effectués, la méthode adoptée dans le cadre du projet PPCG n'est pas une vérification. Un Rapport d'enquête est ensuite préparé par le Bureau du contrôleur général. Il doit être accepté par le contrôleur général et le sous-ministre du ministère concerné.

4.19 L'Étape Il, à savoir l'établissement d'un Plan d'action visant à améliorer les pratiques et les contrôles de gestion à partir du Rapport d'enquête, est exécutée par le ministère, en collaboration avec le Bureau du contrôleur général. Le Plan d'action est accepté conjointement par le contrôleur général et le sous-ministre Un exemplaire du Plan d'action approuvé est envoyé au vérificateur général par le sous-ministre du ministère.

4.20 Une fois que le ministère et le Bureau du contrôleur général en sont arrivés à un accord sur le Plan d'action, le ministère entame la troisième étape qui est la mise en oeuvre du plan. Le Bureau du contrôleur général participe à la mise en oeuvre en assurant qu'une revue soit effectuée par des agents de liaison supérieurs et en fournissant, au besoin, des ressources supplémentaires. Au cours de l'exercice financier de 1980-1981, ces ressources, fournies dans le cadre du Programme d'aide à la mise en oeuvre, s'élèveront à environ $7,3 millions et à 140 années-personnes.

4.21 Au 31 août 1980, 29 organisations gouvernementales participaient au PPCG. Les progrès à ce jour étaient les suivants:

ÉTAPE 1	Organisations faisant l'objet d'une évaluation, mais n'ayant pas reçu de Rapport d'enquête	1
ÉTAPE 11	Organisations ayant reçu un Rapport	

	d'enquête approuvé et établissant des Plans d'action	21
ÉTAPE 111	Organisations dotées de Plans d'action approuvés et mettant ces plans en oeuvre	7
Total		29

4.22 Parmi les plans qui en sont rendus à l'Étape 111, le Bureau du contrôleur général n'a accordé qu'un assentiment partiel au Plan d'action de la Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, en attendant d'en arriver à un accord sur une section portant sur le problème important des paiements versés en trop et en moins dans le cadre de l'assurance-chômage.

4.23 La Pièce 4.1 indique les progrès réalisés par les 29 entités gouvernementales qui participent au PPCG. On y signale le temps qu'il a fallu passer pour terminer le Rapport d'enquête, pour préparer une ébauche du Plan d'action et pour faire approuver le plan par le Bureau du contrôleur général. Pour les Plans d'action approuvés, le temps moyen nécessaire a été d'environ 16 mois, soit:

-six mois pour effectuer l'enquête, préparer le Rapport d'enquête et le faire approuver;

-quatre mois pour établir un premier Plan d'action sous forme d'ébauche; et

-six mois consacrés à la révision et aux discussions entre le Bureau du contrôleur général et le ministère en vue de terminer le Plan d'action.

Pièce 4.1 n'est pas disponible, voir le Rapport annuel.

Au 31 août 1980, les 22 entités gouvernementales qui restaient étaient en train d'établir leurs Plans d'action. Comme l'indique la Pièce 4.1, ces entités passent plus de temps à effectuer le même processus.

4.24 Bien que le Bureau du contrôleur général travaille d'une façon intensive avec 29 organisations gouvernementales, il n'a pas étendu le champ d'application du PPCG à beaucoup de conseils, de commissions, d'organismes et de sociétés de la Couronne qui utilisent également des deniers publics. Par conséquent, la plupart des conseils et des commissions reliés à un ministère sont exclus du plan PPCG de ce ministère. Par exemple, le Plan d'action PPCG du ministère de l'Agriculture ne porte pas sur l'Office des produits agricoles, l'Office de stabilisation des prix agricoles, la Commission canadienne du lait, la Commission canadienne des grains, l'Office canadien des provendes, la Société du crédit agricole et le Conseil national de commercialisation des produits de la ferme.

4.25 Notre Bureau a relevé des lacunes au sein de conseils, de commissions et d'organismes non compris dans le champ d'application du PPCG du contrôleur général.

4.26 C'est en partie en raison du PPCG que le Bureau du contrôleur général a entrepris de préparer des lignes directrices pour l'évaluation des programmes, lesquelles étaient en voie de rédaction au moment de notre examen et devaient être publiées vers la fin de 1980. On était également en train de préparer une version révisée de la politique sur la vérification interne pour mettre a jour les Normes de la vérification financière interne, publiées en 1978.

Portée de l'examen

4.27 Notre méthode planifiée de surveillance du PPCG est conçue de manière à fournir à la Chambre des communes une revue indépendante et ininterrompue des Plans d'action PPCG. Cette revue comporte trois éléments importants:

-une revue du cadre dans lequel seront effectués les changements à la gestion et à la méthode adoptée;

-une revue du contenu des Plans d'action; et

-une revue du processus suivi pour la mise en oeuvre des Plans d'action.

Le cadre pour l'amélioration de l'exploitation

4.28 Le premier élément consiste en une revue du cadre et de la méthode adoptés pour améliorer l'exploitation conformément au Plan d'action établi. L'amélioration de l'exploitation comporte cinq étapes éprouvées (voir la Pièce 4.2). Il importe surtout de vérifier que chaque organisation aborde chaque étape d'une manière logique et adéquate.

Pièce 4.2 n'est pas disponible, voir le Rapport annuel.

4.29 Chaque étape comporte des aspects clés. Au cours de l'étape de l'exposé de la situation la gestion détermine qu'une situation particulière doit être améliorée. Dans le cas du PPCG, cela correspond à adopter le rapport d'enquête PPCG. Au cours de l'étape de la définition du problème, il faut discerner la cause du problème ou de la lacune; il s'agit d'une étape d'importance critique car une définition inexacte des problèmes peut mener à l'adoption d'hypothèses et de mesures correctives erronées, et, en dépit d'efforts considérables, la situation peut ne pas s'améliorer. L'étape de la conception d'une solution suit celle de la définition du problème; elle peut comprendre, par exemple, la conception de systèmes de renseignements, l'élaboration de critères de mesure ou l'établissement de processus de planification. A cette étape, il faudra effectuer une analyse afin de justifier les dépenses et de choisir parmi d'autres mesures celles qui sont susceptibles de résoudre le problème repéré. L'étape de ta mise en oeuvre de ta solution comporte ordinairement deux étapes: premièrement, la mise en place des éléments de la solution ou du système; deuxièmement, l'utilisation de la nouvelle technique ou du nouveau système par les gestionnaires. Étant donné que le nouveau système ou processus est un instrument à utiliser pour améliorer l'exploitation, la mesure dans laquelle il sera accepté et

utilisé par la gestion indiquera son utilité. L'étape de l'amélioration de ta situation constitue le résultat des étapes précédentes; au cours de cette étape, la gestion du ministère devra disposer de procédés convenables pour déterminer que la situation dans laquelle on avait relevé des lacunes, a été améliorée.

Le contenu des Plans d'action

4.30 Cette revue porte sur quatre domaines.

-La réponse aux observations des vérificateurs. Là où des lacunes ont été signalées, nous nous attendons à ce que des mesures correctives figurent dans les Plans d'action approuvés. Au cours de notre examen, il faudra donc déterminer d'abord que les questions qui préoccupent notre Bureau et qui n'ont pas encore été réglées font partie des Plans d'action.

-L'attention aux causes sous-jacentes. Ce qui nous intéresse le plus c'est de savoir que l'on s'est attaqué à la cause véritable d'un problème relevé au cours de nos vérifications, et pas seulement aux symptômes de ce problème. Notre revue des Plans d'action consiste donc à vérifier, entre autres, que l'on s'attaque aux véritables causes des problèmes.

-L'ordre des priorités indiquées dans les plans. Nous examinons les raisons motivant l'ordre des priorités assigné aux projets et tout particulièrement par quel processus on l'a établi.

-Le calendrier des tâches. Toutes les activités devraient être assorties à un calendrier. Notre revue consiste en partie à vérifier par quel processus de gestion on a établi le calendrier de mise en oeuvre des projets d'amélioration.

Le processus de mise en oeuvre

4.31 Le troisième aspect de notre tâche de surveillance consiste en une revue du processus de mise en oeuvre des plans. Cette revue porte sur quatre points:

-Les exigences provisoires. Beaucoup de plans prévoient la conception, l'élaboration et la mise en oeuvre de nouveaux systèmes et de nouveaux procédés sur une période de plusieurs années. Certaines questions peuvent cependant nécessiter une attention immédiate. La gestion devrait donc prévoir l'adoption de mesures provisoires, si C'est nécessaire, pour résoudre Certains problèmes particuliers. Une de nos tâches de surveillance consiste donc à déterminer que l'on a suffisamment envisage d'adopter des mesures ou des procédés provisoires afin de s'attaquer immédiatement à un problème.

-Les progrès par rapport aux points de repère. Notre travail de surveillance des progrès consiste à vérifier que les ministères respectent leurs propres calendriers.

-L'importance des réalisations. Nous surveillons la qualité des réalisations en effectuant des sondages de corroboration sur quelques

tâches ou projets achevés faisant partie de Plans d'action ministériels.

-La gestion du projet PPCG. La qualité de la gestion du projet PPCG constitue une partie importante de sa réussite de l'initiative. La surveillance de la gestion du projet se fait de deux façons: il y a d'abord une revue des activités du PPCG par le Bureau du contrôleur général; il y a ensuite une revue du processus de gestion du projet au sein des ministères.

Revue de l'année en cours

4.32 Cette année, nous avons revu trois des éléments indiqués antérieurement qui, selon nous, étaient appropriés et qu'il était possible d'évaluer, étant donné le stade peu avancé du PPCG:

-la réponse du PPCG aux observations et aux recommandations faites lors de vérifications antérieures par notre Bureau;

-les progrès des projets par rapport aux points de repère établis dans les Plans d'action; et

-la qualité de la gestion des Plans d'action du PPCG.

La réponse du PPCG aux observations découlant de vérifications antérieures

4.33 Portée de l'examen. Nous avons vérifié que les Six Plans d'action répondaient aux observations et aux recommandations formulées au cours de nos vérifications antérieures. Étant donné que cet aspect des Plans d'action est essentiel à l'intérêt que nous portons au PPCG, il a été choisi pour être revu au cours de cette première année de surveillance.

4.34 Pour chacune des six entités, nous avons compilé les observations et les recommandations que nous avions adressées aux ministères au cours des cinq dernières années. Nous avons comparé les questions non encore réglées de chaque projet mentionné dans chacun des Plans d'action. Fréquemment, ces projets avaient une portée très étendue et il nous a fallu avoir des rencontres et des entretiens avec la gestion des ministères afin d'obtenir des éclaircissements.

4.35 Il convient de noter que quelques-unes des activités comprises dans le Plan d'action d'un ministère en particulier dépassent les domaines traités au cours des vérifications antérieures de notre Bureau. Le PPCG englobe une gamme étendue de pratiques et de contrôles de gestion et seulement trois des six organisations, dont les Plans d'action ont été revus, avaient fait l'objet d'une vérification intégrée de la part de notre Bureau. Voici le nom de ces trois organisations et l'année de cette vérification intégrée:

-la Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada (1978);

-le ministère de la Santé et du Bien-être social (1978); et

-le ministère des Approvisionnements et Services - Administration des Services (1979).

4.36 Observations. Les six Plans d'action que nous avons examinés traitaient de la plupart des problèmes non encore réglés, et que nous avions soulevés au cours de vérifications antérieures dans les organisations. Toutefois, il est bon de signaler que même lorsqu'un problème est envisagé dans un Plan d'action, cela ne signifie pas nécessairement qu'il sera corrigé, et c'est pourquoi il importe de le surveiller à nouveau, après la mise en oeuvre d'un moyen de rectification.

4.37 En examinant les six Plans d'action, nous avons constaté que la méthode adoptée dans le cadre du PPCG permettait d'englober les problèmes touchant chaque ministère dans son ensemble. Les Plans d'action visaient à corriger les lacunes signalées par notre Bureau et se rapportant aux pratiques globales de gestion d'un ministère ou d'un organisme. Toutefois, les observations et les recommandations de notre Bureau qui ne se rapportaient qu'à une direction particulière ou qu'à un aspect de l'exploitation d'un ministère n'étaient souvent pas comprises dans les plans. Nous avons également constaté, lors de notre examen, qu'en plus des domaines couverts par les Plans d'action du PPCG, les gestionnaires de ces six organisations s'attaquaient aux problèmes soulevés au cours de nos vérifications.

4.38 Lors de nos vérifications des demandes de prestations d'assurance-chômage, nous avons souvent constaté qu'il y a avait des cas de paiements en trop ou en moins qui n'étaient pas détectés par la Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada. La Commission cherchait à corriger la situation et était en train d'établir un plan de travail visant à trouver une solution, au moment de notre revue du PPCG. Le plan de travail devait être incorporé au Plan d'action PPCG de la Commission et contenir tant les mesures correctives déjà en cours que celles qui étaient à l'étude. Etant donné le grand nombre et la complexité des causes possibles d'erreurs, l'élaboration de solutions pratiques constituait une tâche longue et ardue. En Conséquence, avec l'assentiment du Bureau du contrôleur général, le Plan d'action du PPCG de la Commission a été approuve provisoirement sans le plan de travail traitant du système des prestations et des paiements en trop. Néanmoins, il était entendu que le plan de travail serait incorporé au Plan d'action avant l'approbation définitive de ce dernier. A notre avis, cette méthode était raisonnable étant donné que le plan de travail devait être incorporé sous peu au Plan d'action.

4.39 Dans notre rapport de 1979, nous avons fait part de notre étude sur la Gestion du coût affectant la paye. Nous avons conclu qu'il fallait apporter des améliorations à la planification de la main-d'oeuvre, à la formation et au perfectionnement, et aux systèmes d'information sur les ressources humaines. Nous avons recommandé tant aux ministères qu'au Conseil du Trésor de prendre les dispositions nécessaires dans ces trois domaines afin d'améliorer la situation. Les Plans d'action de nombreux ministères prévoient une formation accrue ou l'engagement de main-d'oeuvre en réponse à des besoins précis; par exemple, la plupart des plans prévoient, d'une façon

explicite, certains aspects de la planification de la main-d'oeuvre en ce qui concerne la fonction de la vérification interne. Toutefois, après avoir revu les six plans, nous avons constaté que les trois domaines en question n'étaient pas abordés d'une façon explicite, à l'échelle des organisations. Selon nous, les questions portant sur la gestion du coût affectant la paye constituent une partie intégrante des pratiques et des contrôles de gestion et devraient être incorporées au PPCG.

Les progrès par rapport aux points de repère

4.40 Portée de l'examen. Nous avons examiné, en date du 1 juillet 1980, le progrès des projets par rapport aux points de repère figurant dans les Plans d'action. Nous avons choisi cette date du 1er juillet afin de pouvoir fournir à la Chambre des communes les renseignements les plus récents possibles.

4.41 Observations. En tout, les six Plans d'action englobaient 63 projets importants, dont un seulement n'avait pas encore été commencé. Cinquante des 62 autres projets se déroulaient conformément aux calendriers. Dans un ministère comme dans l'autre, aucune organisation n'avait respecté le calendrier à 100 pour cent.

4.42 Nous avons constaté au cours de notre examen que la plupart des projets figurant dans les Plans d'action n'en étaient rendus qu'aux étapes de la définition du problème et de la conception d'une solution. Ainsi, très peu des plans en étaient arrivés au point où des solutions visant à améliorer les pratiques de gestion avaient été mises en application.

4.43 Le secteur qui accusait des retards dans plusieurs des plans était celui de l'établissement et de l'évaluation des buts d'organisation et des stratégies de services. Un autre domaine qui était très souvent en retard était celui de l'intégration des renseignements sur le rendement financier et d'exploitation dans l'établissement des systèmes d'information sur la gestion.

4.44 Nos entretiens avec les gestionnaires des projets PPCG nous ont révélé les deux principales raisons de ces retards. Premièrement, ces retards étaient attribuables à une pénurie de personnel possédant l'expérience voulue pour s'occuper des tâches à accomplir. En général, les gestionnaires des projets ont cité comme raison de ce manque de personnel les restrictions gouvernementales sur le plan de l'embauche, le temps qu'il faut prendre pour classifier et doter les postes et la difficulté qu'il y a à trouver le personnel compétent nécessaire. Deuxièmement, les retards étaient attribuables à la sous-estimation de l'importance, de la complexité et de la difficulté des tâches. Les ministères éprouvaient des difficultés à établir les mesures de la performance et à rattacher les plans d'exploitation aux budgets. En outre, un grand nombre de tâches nécessitaient beaucoup de temps de la part des gestionnaires supérieurs qui avaient également d'autres responsabilités.

4.45 Lors de notre examen des progrès de la mise en oeuvre du PPCG au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, nous

avons constaté que plusieurs activités clés touchant le secteur de l'énergie ne se déroulaient pas conformément au calendrier. Nous avons constaté que ce secteur n'avait que très peu participe à l'établissement du plan de travail du ministère. De plus, celui-ci, n'était pas représenté auprès du comité directeur PPCG du ministère. Ce secteur constitue un élément important du ministère. Il dispose de 676 des quelques 3 762 années-personnes attribuées au ministère et est responsable d'environ $2,9 milliards des dépenses du ministère, évaluées à quelques $3,1 milliards pour l'exercice financier de 1980-1981. Une part importante de ces dépenses ($2,6 milliards) constitue le Programme d'indemnisation visant les importations de pétrole.

La gestion du projet PPCG

4.46 Portée de l'examen. Il importe que le PPCG soit bien géré si l'on veut qu'il réussisse, étant donné que les Plans d'action sont souvent innovateurs, complexes et difficiles. La mise en oeuvre des Plans d'action relève de deux groupes gouvernementaux. Premièrement, il y a le Bureau du contrôleur général qui doit surveiller à intervalles réguliers les Plans d'action. Deuxièmement, les ministères ont formé des équipes chargées du contrôle et de l'exécution des plans. Notre revue a porté sur le travail de ces deux groupes.

4.47 Observations. Notre revue des systèmes et des procédés utilisés par le Bureau du contrôleur général pour surveiller les plans nous a indiqué qu'il existait des processus relativement officieux de gestion des projets. Ceux-ci étaient suffisants lorsqu'on ne devait surveiller que quelques plans approuvés. A notre avis, ils devront être renforcés au fur et à mesure qu'augmentera le nombre de ministères et d'organismes qui se seront dotés de plans et que les ministères s'engageront dans les étapes plus complexes de ces plans. Les ministères nous ont avisés qu'ils élaboraient actuellement des systèmes plus officiels afin de pouvoir mieux s'occuper du nombre Croissant de plans et de pouvoir surveiller les étapes plus difficiles des Plans d'action approuvés.

4.48 Nous avons constaté que la direction des Pratiques de gestion du Bureau du contrôleur général, qui est directement chargée du projet PPCG, avait souffert d'un manque de personnel durant presque toute la période ayant fait l'objet d'une revue. En conséquence, nous avons relevé des cas où la validation des projets des ministères a été retardée ou remise à plus tard. On nous a toutefois avisés que d'ici octobre 1980, la direction serait dotée du personnel supplémentaire prévu.

4.49 Les systèmes d'information de la gestion utilisés par les six organisations pour la surveillance interne des Plans d'action étaient acceptables compte tenu de l'envergure des plans et des organisations. Les accords d'Aide pour la mise en oeuvre conclus avec le Bureau de contrôleur général prévoient que les ministères doivent faire rapport régulièrement des progrès qu'ils ont réalisés. Nous avons constaté que les ministères et les organismes se conformaient à ces exigences. La mise en oeuvre des Plans d'action a demandé beaucoup de temps de la part des cadres supérieurs et des revues

régulières ont été effectuées par la gestion des ministères et des organismes. Les coordonnateurs du PPCG sont responsables de la mise en oeuvre des Plans d'action dans les organisations engagées dans le processus. Dans les 29 organisations, ces coordonnateurs étaient des cadres supérieurs et ils avaient reçu le pouvoir nécessaire pour mettre les Plans d'action à exécution d'une façon efficace. Dans les six organisations à l'étude, chaque coordonnateur du PPCG relevait du sous chef de chaque organisation. Au cours des entretiens que nous avons eus avec les représentants de six organisations, nous avons appris que les chefs de service participaient beaucoup au projet. Ainsi, les activités des Plans d'action semblaient être suffisamment intégrées à l'exploitation en cours des organisations.

4.50 Les six Plans d'action à l'étude différaient quant à leur contenu et à leur mode de présentation, ce qui était à prévoir étant donné la nature différente des opérations des organisations; toutefois, nous avons constaté au cours de nos activités de surveillance qu'il y avait des différences appréciables en ce qui concerne certains aspects fondamentaux des plans, comme la définition des projets, l'établissement des coûts du plan, l'indication des avantages du plan et la détermination des dates d'achèvement. Bien que les plans aient tenu compte d'un grand nombre de ces aspects, il y avait suffisamment de variation pour conclure qu'on aurait dû émettre de meilleures directives sur la façon de préparer les plans, à l'intention des organisations. Nous avons appris par la suite que le Bureau du contrôleur général avait rédigé une série de directives sous forme d'ébauche et que celles-ci devaient être mises au point et publiées d'ici la fin de l'exercice financier 1980-1981.

4.51 Nous n'avons trouvé que très peu de dispositions prévoyant la tenue d'examens une fois les projets terminés. De telles évaluations seraient sans doute utiles car elles permettraient de profiter de l'expérience, de planifier les activités et les projets à venir et de déterminer dans quelle mesure il y a eu amélioration par rapport à la situation du début. Nous croyons que les lignes directrices qui vont être utilisées par le Bureau du contrôleur général préconiseront la tenue de ces revues.

Sommaire

4.52 Bien que le PPCG en soit encore aux étapes du début, nous croyons qu'il a déjà eu des effets bénéfiques. Le contrôleur général s'attend à ce que l'amélioration des pratiques et des contrôles de gestion au sein du gOuvernement prenne plusieurs années. Au cours de cette période, nous continuerons à surveiller le PPCG et à faire rapport de ses progrès à la Chambre des communes.

LES VÉRIFICATIONS INTÉGRÉES

LES VÉRIFICATIONS INTÉGRÉES

Introduction

En 1977, la Loi sur le vérificateur général élargissait le cadre de la vérification des ministères et des organismes afin d'y ajouter "la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé" comme critère de l'examen des dépenses gouvernementales. De façon générale, Je rapport de vérification signale à la Chambre toute question qui, de l'avis du vérificateur général, est d'une importance suffisante pour être portée à l'attention du Parlement. Les dispoSitions portant sur la valeur reçue en Contrepartie de l'argent dépensé comportent l'examen de la pertinence des systèmes de gestion et de contrôle financiers permettant de s'assurer que les deniers publics sont dépensés de manière économique et efficiente et qu'il existe des procédés appropriés pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport. Comme le processus vise à assurer le Parlement que les renseignements permettant au gouvernement de rendre compte au Parlement soient Communiqués de manière appropriée et présentés fidèlement, la vérification dépasse le cadre de la vérification législative traditionnelle des contrôles financiers et propose des moyens d'améliorer la qualité des renseignements présentés dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics. La vérification intégrée, méthodologie mise au point par notre Bureau pour réaliser le mandat élargi confié au vérificateur général, a reçu en mars 1979 l'appui du Comité des comptes publics de la Chambre des communes. Les six prochains chapitres traitent des résultats de la vérification intégrée de cinq ministères du gouvernement fédéral et des activités administratives de la Chambre des communes.

Cette introduction donne un exposé de la portée et de la méthodologie de base de la vérification intégrée. Les chapitres 2 à 7 du Rapport annuel de 1979 donnent une description plus détaillée de la vérification intégrée.

L'équipe de vérification, après avoir pris connaissance des objectifs, du milieu ainsi que des structures et des contrôles de gestion et d'exploitation d'une organisation, détermine les fonctions ou les processus qui assureraient l'obtention de l'économie, du rendement et de l'efficacité au titre des programmes. L'équipe évalue ensuite la qualité des processus de planification et des contrôles de gestion utilisés pour parvenir à l'économie, au rendement et à l'efficacité ainsi qu'à la qualité des rapports d'imputabilité. Pour faire cette évaluation nous utilisons divers critères puisés dans les secteurs généraux décrits au chapitre 2 du Rapport de 1979:

-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 contrôle 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 ordinateurs et des contrôles de gestion visant l'utilisation de ressources connexes aux ordinateurs.

Dans chaque cas, le critère général de vérification utilisé est ce que l'on peut raisonnablement attendre des gestionnaires de la Fonction publique, vis-à-vis des pratiques et des normes généralement reconnues de gestion et de préparation de rapports. Dans la mesure du possible, le rapport de vérification signale les raisons sous-jacentes susceptibles d'expliquer les faiblesses de contrôle décelées et formule des recommandations pratiques pour améliorer la situation. L'objectif visé est de découvrir les moyens qui assureraient une meilleure gestion des ressources. Les rapports des vérifications intégrées effectuées auprès des ministères et des organismes de manière cyclique, sur un certain nombre d'années, donnent aux gestionnaires le temps de résoudre les problèmes les plus importants décelés au cours des vérifications.

Au cours de nos travaux de vérification auprès des ministères et des organismes, nous tentons de relever les catégories précises de renseignements souvent propres à chaque entité, qui, d'après nous, devraient figurer au Budget des dépenses. Ces renseignements permettraient aux députés de mieux comprendre les demandes de ressources, la répartition de ces dernières et les résultats de leur utilisation. Dans les prochains chapitres qui traitent des vérifications que nous avons effectuées auprès des ministères, nous indiquons et expliquons les genres particuliers de renseignements que devraient présenter, dans leur Budget des dépenses, les ministères suivants: Revenu national - Impôt, Affaires des anciens combattants, Affaires indiennes et du Nord canadien. Nous obtiendrons d'autres renseignements de ce genre des ministères eux-mêmes et du Bureau du contrôleur général, dans le cadre d'une étude

d'envergure menée par ce Bureau, pour réviser la présentation et le contenu du Budget des dépenses et des Comptes publics. Les chapitres consacrés au ministère des Approvisionnements et Services administration des Approvisionnements et au ministère du Revenu national Douanes et Accise ne présentent pas les améliorations que nous proposons, puisque les Budgets des dépenses de ces ministères s'inscrivent comme des projets-pilotes dans l'étude du contrôleur général.

LA CHAMBRE DES COMMUNES

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	5.1	137
Portée de la vérification	5.6	138
Sommaire des observations des vérificateurs	5.8	138
Plan d'action	5.12	139
Organisation	5.15	142
La nécessité d'un administrateur	5.19	143
L'administration des finances et du personnel	5.27	144
Classification des postes de niveau supérieur	5.29	145
L'autonomie du Parlement	5.32	145
La notion de prestige	5.33	146
Les injustices	5.34	146
Méthode de nomination et de classification	5.38	147
Les caractéristiques du système	5.41	147
Classement hiérarchique	5.43	148
Gestion financière	5.45	148
L'organisation de la gestion financière	5.46	148
La planification et l'établissement des budgets	5.52	150
Les rapports de gestion	5.55	151
Le traitement électronique des données	5.61	152
La vérification interne	5.63	152
Gestion du personnel	5.65	152
Structure de la gestion du personnel	5.67	153
Les contrôles de la gestion du personnel	5.73	154
Le rôle de la division du Personnel	5.79	155
Services législatifs et publications	5.83	156
Les publications officielles de la Chambre des communes	5.86	157
Le soutien des comités	5.90	157
Le nettoyage et l'entretien	5.95	159
Le restaurant et les cafétérias	5.109	162
Les privilèges d'utilisation du restaurant	5.110	162
L'établissement des prix	5.115	163
Les contrôles financiers	5.118	163
Sommaire des recommandations et commentaires de la gestion		165

Pièce

5.1 Organigramme proposé par fonction 141

LA CHAMBRE DES COMMUNES

Introduction

5.1 Le 4 avril 1979, l'Orateur de la Chambre des communes avec l'appui du Comité permanent de la gestion et des services aux députés, a demandé à notre Bureau d'effectuer une vérification intégrée des systèmes administratifs et de l'organisation de la Chambre. La vérification devait avoir une portée générale et comporter l'étude des questions d'économie, de rendement et d'efficacité de l'exploitation et devait tenir compte des aspects uniques de l'administration de la Chambre. Il était entendu que nous n'examinerions pas les questions liées à la réglementation de la Chambre, à l'exception des aspects de cette dernière qui sont nécessaires pour faire comprendre son lien avec les pratiques administratives.

5.2 Le 31 octobre 1979, nous avons remis à l'Orateur un rapport intérimaire résumant nos constatations et nos recommandations préliminaires. Le rapport, déposé à la Chambre le 1er novembre 1979, signalait des lacunes importantes au titre des dispositions administratives et d'organisation, de la gestion et du contrôle financiers et de l'administration du personnel de la Chambre des communes. Nous avons, par la suite, c'est-à-dire en avril 1980, remis a l'Orateur un rapport de vérification qui présentait les constatations, les analyses et les recommandations découlant de notre vérification intégrée ainsi que celles découlant d'une étude distincte de la classification et des traitements des postes de niveau supérieur, étude qui avait été réalisée à la demande de l'ancien Orateur. Ce chapitre résume les observations et les recommandations que nous formulons relativement à chaque secteur principal examiné.

5.3 Selon le Budget des dépenses de 1980-1981, les objectifs de la Chambre des communes en ce qui concerne l'administration sont les suivants:

-aider (dans les deux langues officielles) les députés dans leur étude des lois et des prévisions de dépenses des ministères et organismes; et

-gérer les affaires de la Chambre.

5.4 Depuis 1964, dernière fois où l'organisation et les pratiques administratives de la Chambre ont été examinées, le nombre des employés a triplé et les dépenses ont décuplé. Ces augmentations traduisent la complexité et l'accroissement de la demande de services de soutien au sein de la Chambre des communes. Les activités de la Chambre requièrent actuellement les services de plus de 3000 employés ainsi qu'un budget supérieur à 596 millions.

5.5 Nous désirons remercier l'Orateur, les cadres et le

personnel de la Chambre des communes pour leur aide et collaboration lors de notre vérification.

Portée de la vérification

5.6 Notre vérification a surtout porté sur l'organisation et les systèmes administratifs de la Chambre des communes. Nous avons eu de longs et sérieux entretiens avec les cadres et le personnel de la Chambre et nous en avons examine les systèmes, les procédés, les documents et la correspondance.

5.7 Nous n'avons pas eu l'occasion d'interviewer les députés et d'obtenir leurs points de vue et leurs commentaires puisque des élections ont été tenues à deux reprises pendant notre vérification. Puisque nos constatations portaient surtout sur des questions administratives et afin d'éviter des retards induis, nous avons remis a l'Orateur un énoncé provisoire et détaillé de nos constatations, lequel toutefois ne faisait pas état des observations des députés. Subséquemment, les membres du Comité permanent de la gestion et des services aux députés, a titre de représentants de l'ensemble des députés, ont eu l'occasion d'étudier et de commenter cet énoncé provisoire.

Sommaire des observations des vérificateurs

5.8 La Chambre des communes est l'organisme législatif suprême du Canada et son activité législative influe grandement sur la destinée de tous les Canadiens. On est en droit, de ce fait, de souhaiter que son administration générale et financière soit un modèle d'excellence répondant aux plus hautes normes de probité et de prudence. Il doit aussi respecter méticuleusement les principes d'économie, de rendement et d'efficacité dans le contrôle et l'administration des deniers publics. La réalité est cependant toute autre.

5.9 Les services offerts aux députés et à la Chambre sont d'une grande qualité. Notre vérification intégrée a cependant démontré que la qualité de l'administration générale et financière était loin d'atteindre une norme minimum acceptable. Nous croyons qu'il y a lieu de s'inquiéter des conséquences futures sur l'administration de la Chambre si on ne corrige pas entièrement et en toute hâte les faiblesses fondamentales relevées au cours de notre vérification.

5.10 Notre vérification n'avait pas pour but de faire enquête sur de possibles détournements de fonds ou d'autres irrégularités de ce genre. Toutefois, l'absence de contrôles financiers appropriés et le fait que les procédés n'étaient pas consignés par écrit dans presque tous les secteurs administratifs augmentent grandement le risque de pratiques administratives incohérentes, l'utilisation non autorisée des stocks et du matériel, les facturations en trop par les fournisseurs ainsi que l'existence d'autres pratiques irrégulières ou frauduleuses. Voici un résumé des principales lacunes relevées au cours de notre vérification:

-l'absence d'une ligne de démarcation claire entre les deux principaux domaines d'activité de la Chambre -- les fonctions liées à la réglementation et les responsabilités administratives -- entraîne également une absence de mandats d'administration, de liens structurels et de délégation de pouvoirs bien définis;

-une coordination et une gestion insuffisantes de la fonction administrative et, par conséquent, une organisation administrative médiocre dont les responsabilités sont vagues et les pouvoirs minimes;

-l'absence d'une fonction de contrôle et d'une fonction de gestion du personnel fermes et efficaces qui engendre des contrôles financiers et des contrôles du personnel insuffisants, des pratiques d'emploi inéquitables et une mauvaise gestion des relations de travail;

-l'absence de politiques et de procédés administratifs consignés par écrit, d'où l'utilisation de pratiques administratives et financières incohérentes;

-l'absence de systèmes de gestion et de contrôle financiers appropriés qui engendre de sérieuses lacunes dans l'établissement des budgets, l'analyse des écarts, les analyses du coût relié au niveau de service et les contrôles internes liés à l'approbation et au traitement des dépenses;

-l'absence de systèmes efficaces de rapports à la gestion y compris des lacunes dans les renseignements sur le rendement et les comparaisons aux budgets d'exploitation et aux normes de rendement; et

-l'absence, en matière d'administration du personnel, de politiques, de responsabilités et de pratiques bien définies et consignées, par écrit, ce qui engendre, à tous les niveaux de la fonction administrative de la Chambre des communes, des anomalies dans la classification et la rémunération des emplois.

5.11 Ces constatations indiquent qu'il faut, sans délai, apporter d'importantes améliorations à l'organisation et à l'administration, à la gestion financière, à la gestion du personnel et aux programmes de classification et de rémunération des agents supérieurs de la Chambre.

Plan d'action

5.12 L'Orateur de la Chambre des communes, en tenant compte de l'urgence de la situation, a manifesté le désir que l'on améliore sans délai l'administration de la Chambre. Voici le plan d'action, en cinq points, que nous avons recommandé à l'Orateur:

1.Fournir aux membres du Comité permanent de la gestion et des services aux députés, aux commissaires à la régie interne et aux leaders de la Chambre l'occasion d'exprimer leurs opinions sur nos constatations et sur nos recommandations. Ceux-ci devront appuyer les arrangements de structure, ainsi que proposés dans l'organigramme par fonction (Pièce 5.1), pour que ceux-ci soient pleinement efficaces.

En fin de compte, certaines propositions exigeront la modification des dispositions législatives pertinentes et du Règlement afin que les mandats, les pouvoirs et les responsabilités du greffier, du sergent d'armes et de l'administrateur soient clairement définis.

2.Nommer un administrateur, qui détienne le rang de sous-chef, qui relève directement de l'Orateur, qui assurerait la direction des fonctions administratives. Il s'agit donc de séparer clairement les responsabilités liées à la réglementation et les responsabilités administratives, comme l'indique l'organigramme proposé. Le greffier demeurerait le sous-chef supérieur permanent et son travail consisterait à conseiller et à seconder l'Orateur et la Chambre sur les questions de réglementation. Le sergent d'armes serait chargé de toute fonction liée au protocole ainsi que du contrôle de la sécurité et de l'accès aux édifices et d'une variété d'autres services liés aux édifices. L'administrateur dirigerait et coordonnerait les questions administratives et les services de soutien de la Chambre. Le greffier, le sergent d'armes et l'administrateur formeraient un Comité exécutif présidé par l'Orateur et chargé de l'administration générale, de l'administration financière et de l'administration du personnel de la Chambre.

3.Nommer un contrôleur et un directeur général des Ressources humaines qui relèveraient tous deux directement de l'administrateur. Le contrôleur mettrait au point et dirigerait tous les aspects de l'administration financière; le directeur général des Ressources humaines mettrait au point et dirigerait tous les aspects de l'administration du personnel.

4.Elaborer et mettre en oeuvre des politiques et des procédés qui permettront de doter la Chambre de pratiques efficaces aux chapitres des finances, du personnel et de l'exploitation. Notre rapport de vérification donne une description détaillée de plusieurs des améliorations exigées. L'administrateur devrait assurer la direction de ces travaux.

5.Adopter un régime équitable et uniforme de classification et de rémunération pour les employés de niveau supérieur de la Chambre.

5.13 L'Orateur de la Chambre des communes a accordé un appui général aux recommandations découlant de notre vérification intégrée. Depuis notre vérification, la Chambre a fait des progrès dans la mise en oeuvre du plan d'action et elle a assuré le leadership nécessaire au changement administratif en nommant un administrateur, un contrôleur et un directeur général des Ressources humaines.

Pièce 5.1 n'est pas disponible, voir le Rapport annuel.

5.14 Les prochaines sections du chapitre comportent les constatations et les recommandations particulières qui découlent de notre vérification.

Organisation

5.15 L'Orateur a, jusqu'à ce jour, dirigé les deux courants d'activité de la Chambre -- la procédure législative et l'administration. Il préside les séances de la Chambre, assure l'observation de son Règlement, maintient ses droits et privilèges et assure la gestion de ses affaires internes. Il est aidé d'un orateur adjoint qui préside le Comité plénier et qui, au besoin, remplace l'Orateur. Ce dernier est également aidé par les fonctionnaires suivants nommés par le gouverneur en conseil: le greffier de la Chambre et son adjoint, le légiste et conseiller parlementaire et le sergent d'armes.

5.16 Le légiste et conseiller parlementaire fournit à la Chambre et aux députés des conseils sur des sujets juridiques. Il aide également les députés à rédiger les textes de loi.

5.17 Lorsque nous avons débuté notre vérification le greffier était responsable des travaux liés à la réglementation et à l'administration de la Chambre. Il avait, pour accomplir ces tâches, l'aide des personnes suivantes:

-cinq greffiers au Bureau de la Chambre qui l'aidaient à conseiller l'Orateur et à effectuer les travaux liés à la réglementation de la Chambre;

-le directeur de l'Administration et du Personnel qui assumait la direction de l'administration, du personnel et des finances;

-le directeur des Services législatifs qui dirigeait la prestation, aux comités, de services de soutien relativement aux questions de procédures et d'administration, la production et la distribution des publications officielles de la Chambre et des comités ainsi que la radio-télédiffusion des débats de la Chambre; et

-le sergent d'armes qui, à titre de directeur du Service des édifices, était responsable du service de protection, des locaux, de l'ameublement, des messagers, des pages, de l'entretien et du nettoyage, ainsi que du restaurant et des cafétérias.

5.18 Le sergent d'armes assumait un double rôle. Dans le cadre de son rôle protocolaire et traditionnel, et relevant de l'Orateur, il accompagnait ce dernier avec la masse lors de son entrée ou de sa sortie de la Chambre ou lorsque celui-ci se rendait au Sénat. Le sergent d'armes était également responsable du service de protection. Dans le cadre de son rôle de chef du Service des édifices, relevant du greffier, il assumait la direction des travaux susmentionnés.

La nécessité d'un administrateur

5.19 Le modèle d'organisation décrit précédemment est en vigueur depuis 1964, date du dernier examen de l'organisation et des pratiques administratives de la Chambre. L'étude menée en 1964 par la Commission de la fonction publique, attribuait au greffier la fonction principale et hautement spécialisée d'être le premier conseiller de l'Orateur en matière de réglementation. De fait, le modèle

d'organisation décrit dans cette étude, visait à alléger le fardeau du greffier en faisant appel à des gestionnaires professionnels afin que les fonctions administratives soient assumées efficacement. Nous avons constaté, toutefois, que le greffier, en plus de ses très lourdes responsabilités en ce qui concerne la réglementation, devait consacrer de très nombreuses heures à des questions d'administration et de personnel. Lorsque la Chambre siégeait, le greffier travaillait habituellement de 14 à 16 heures par jour, surtout sur des questions de réglementation.

5.20 Notre revue de la présente structure de l'organisation indiquait donc la nécessité de séparer les responsabilités liées à la réglementation de celles liées à l'administration. Le greffier devait consacrer tout son temps à conseiller l'Orateur sur les aspects de la réglementation régissant les travaux parlementaires. Il n'était donc pas pratique qu'il ait à diriger plus de 3000 personnes et qu'il ait à gérer un budget de $96 millions, surtout lorsque la Chambre siégeait. Nous avons donc conclu qu'il fallait un administrateur qui assurerait la direction de la fonction administrative. A cette fin, il était nécessaire de confier toutes les responsabilités liées à la Chambre au greffier et toutes les responsabilités administratives à un administrateur. En tenant compte de la complexité et de l'importance des activités administratives, nous avons conclu que l'administrateur, à un niveau équivalant à celui de sous-chef, devrait relever directement de l'Orateur de la Chambre.

5.21 En vertu de l'organigramme proposé par fonction, (voir la pièce 5.1) le greffier demeurerait le sous-chef supérieur permanent et tout son travail consisterait à conseiller et à seconder l'Orateur et la' Chambre sur les questions de réglementation. Le sergent d'armes qui relève aussi de l'Orateur serait chargé de toutes les fonctions liées au protocole ainsi que du contrôle de la sécurité et de l'accès aux édifices et d'autres services liés aux édifices. L'administrateur relèverait aussi de l'Orateur et serait responsable de la direction et la coordination des questions administratives et des services de soutien de la Chambre. Grâce à cette répartition des responsabilités, les activités de production et les activités de service interne courant seraient dirigées et contrôlées par l'administrateur, c'est-à-dire par l'agent ayant l'expérience et la formation voulues pour s'occuper de ces fonctions. Le greffier, le sergent d'armes et l'administrateur formeraient un comité exécutif présidé par l'Orateur et chargé de l'administration générale, de l'administration financière et de l'administration du personnel de la Chambre.

5.22 Ces propositions devraient recevoir l'appui et l'approbation des commissaires à la régie interne, des membres du Comité permanent de la gestion et des services aux députés, et des leaders de la Chambre. Certaines propositions exigeraient la modification des dispositions législatives pertinentes et du Règlement de la Chambre afin que les mandats, les pouvoirs et les responsabilités du greffier, de l'administrateur et du sergent d'armes soient clairement définis.

5.23 Il faudrait séparer la responsabilité des activités liées la réglementation de celles liées l'administration. À cette fin, le

greffier devrait demeurer le sous-chef supérieur permanent relevant de l'Orateur et dont le travail consisterait à conseiller et à seconder l'Orateur et la Chambre sur les questions de réglementation.

5.24 Il faudrait établir un poste d'administrateur qui coordonnerait et dirigerait les activités administratives de la Chambre. L'administrateur, à un niveau équivalant à celui de sous-chef, devrait relever directement de l'Orateur.

5.25 Le sergent d'armes devrait être chargé de la protection, de la sécurité et du service de soutien des édifices. Il devrait occuper un rang équivalant à celui d'un sous-chef et relever directement de l'Orateur.

5.26 Comme l'indique le résumé des recommandations et commentaires de la gestion, la Chambre a mis en application l'essentiel de ces recommandations depuis notre vérification. Cependant, nous avons constaté qu'en plus des services de protection, de sécurité et d'entretien des édifices, le sergent d'armes aura la responsabilité d'autres activités. On nous a mentionné que celles-ci comprendraient l'achat, qui est une activité de service interne, le restaurant et les cafétérias qui sont des activités de production. Comme décrit au paragraphe 5.21, nous sommes d'avis que celles-ci devraient faire partie des responsabilités administratives relevant de l'administrateur.

L'administration des finances et du personnel

5.27 Notre rapport du 31 octobre 1979, destiné à l'Orateur, ainsi que les sections subséquentes de ce chapitre, exposent les faiblesses importantes, à la Chambre, de l'administration des finances et de l'administration du personnel. Nous y indiquions la nécessité d'établir un poste de contrôleur et un poste de directeur général des Ressources humaines dont les titulaires relèveraient de l'administrateur. Ces derniers seraient chargés d'élaborer et de mettre en oeuvre des pratiques efficaces de gestion des finances et du personnel s'appliquant à l'ensemble de l'organisation.

5.28 On devrait établir les postes de contrôleur et de directeur général des Ressources humaines qui relèveraient de l'administrateur. Le contrôleur devrait mettre au point et diriger tous les aspects de l'administration financière et le directeur général des Ressources humaines, ceux de l'administration du personnel.

Classification des postes de niveau supérieur

5.29 Depuis la décennie 1960, les députés et les fonctionnaires de niveau supérieur ont formulé diverses critiques à l'égard du régime de classification et de rémunération des postes de niveau supérieur en vigueur à la Chambre des communes. Récemment, on nous a souligné, oralement et par écrit, la difficulté d'utiliser les normes établies pour la Fonction publique, lorsqu'il s'agissait d'évaluer certains postes spécialisés de la Chambre des communes, ainsi que les difficultés que créait l'existence de deux systèmes de classification:

celui que l'on utilise dans le cas des nominations par décret du conseil et celui que l'on utilise pour les nominations faites directement par la Chambre. Jusqu'à maintenant, on n'a pu trouver de solution qui permette de classifier et de rémunérer de façon juste et équitable les postes de niveau supérieur au sein de la Chambre des communes.

5.30 L'Orateur nous a demandé d'effectuer, dans le cadre de notre vérification, une étude spéciale de la classification des postes de niveau supérieur, étant donné les inquiétudes persistantes au sujet des injustices perçues dans ce domaine. Cette étude qui s'est fondée sur la théorie actuelle de rémunération et de classification, a comporté un examen de la correspondance, de la documentation et des rapports pertinents de la Chambre, un examen des documents pertinents d'autres administrations, des consultations avec les agents de poste supérieur et spécialistes de la Chambre et avec les spécialistes d'autres administrations, et un examen d'une ébauche des recommandations avec les personnes interviewées auparavant.

5.31 Nous avons assemblé et analysé des données comparatives de classification et de rémunération de l'exercice 1979-1980 provenant des assemblées législatives provinciales, du Royaume-Uni et des Etats-Unis. De plus, nous avons examiné la politique et les propositions actuelles de la Fonction publique du Canada en ce qui concerne la classification des postes de niveau supérieur. Les constatations et les recommandations qui découlent de notre étude ont été présentées comme partie intégrante de notre rapport de vérification intégrée à l'Orateur de la Chambre des communes. En voici un sommaire.

L'autonomie du Parlement

5.32 Il est établi, en vertu des lois et de la coutume, que le Parlement est souverain et autonome et que les commissaires à la régie interne sont l'autorité suprême en ce qui concerne toutes les dépenses de la Chambre des communes. Par contre, dans le système de nomination par décret du conseil, le pouvoir exécutif du gouvernement se réserve le droit de classification et de compensation des positions de niveau supérieur du pouvoir législatif. Par conséquent, les commissaires à la régie interne doivent, à notre avis, constituer l'autorité suprême en ce qui concerne toutes les questions de classification et de rémunération au sein de la Chambre des communes.

La notion de prestige

5.33 Après avoir consulté des spécialistes des questions parlementaires, nous sommes convaincus que la notion de prestige constitue un facteur légitime en ce qui concerne la classification des postes de niveau supérieur au sein des assemblées législatives. Les titulaires de ces postes doivent occuper un rang qui tienne compte de leurs relations avec les députés, et leur classification et leur rémunération doivent aller de pair avec le rôle qu'ils sont appelés à jouer au sein du processus parlementaire. Ce principe est confirmé par la parité qui existe depuis longtemps entre les postes de la Chambre des communes et ceux du Sénat dont les titres sont les mêmes.

Les injustices

5.34 Notre étude a révélé qu'il existait des injustices quand à la rémunération des titulaires des postes de niveau supérieur de la Chambre. Par exemple, le greffier recevait $2 323 par année de moins que certains employés affectés à la réglementation qui se rapportaient à deux échelons plus bas. Le greffier adjoint recevait $5423 de moins que certains employés affectés à la réglementation qui se rapportaient à un échelon plus bas que lui et $253 de moins que des employés affectés à la réglementation à deux échelons plus bas.

5.35 Ces anomalies peuvent s'expliquer par l'utilisation de deux systèmes différents, possédant des normes différentes, des centres de décisions différents et des administrations différentes. Comme le faisait remarquer le Secrétariat du Conseil du Trésor, dans un rapport publié en 1978, il est extrêmement difficile de comparer les postes spécialisés de la Chambre avec les normes de la Fonction publique.

5.36 Les entrevues que nous avons eues avec des cadres supérieurs ont confirmé que le problème est avant tout une question d'équité interne plutôt que d'équité externe. La mise en oeuvre d'un système de classification unique, régi par la Chambre, permettrait de réparer les injustices internes. Ces dernières persisteront tant et aussi longtemps qu'il y aura deux systèmes de classification et de rémunération des postes de niveau supérieur.

5.37 Il faudra également assurer une certaine parité avec l'extérieur. À cette fin, il faudrait établir des comparaisons, principalement avec la Fonction publique du Canada, mais également avec les autres assemblées législatives qui comportent des postes équivalents.

Méthode de nomination et de classification

5.38 Il existe actuellement deux méthodes de nomination et de classification aux échelons supérieurs. En vertu de cette façon de procéder, certains postes de niveau supérieur relèvent du Conseil privé plutôt que des commissaires à la régie interne. Idéalement, un système équitable devrait permettre que les postes de niveau supérieur soient contrôlés par les commissaires à la régie interne. Cela abolirait les principales injustices, protégerait l'autonomie du Parlement et assurerait une évaluation adéquate de la notion de prestige par des spécialistes bien renseignés.

5.39 Deux choix sont possibles: on pourrait, par décret du conseil, remplacer le mode de nomination par un mode de nomination par l'Orateur, sous réserve de l'approbation des commissaires à la régie interne et de l'autorisation générale de la Chambre. On pourrait aussi conserver le système de nomination par décret. Dans ce cas, il faudrait confier aux commissaires à la régie interne les pouvoirs clairement exprimés d'assurer la classification et la rémunération des postes de niveau supérieur. Ces attributions font actuellement partie du pouvoir de nomination. Dans l'un ou l'autre cas, il faudrait

préciser et garantir la durée du mandat confié, sous réserve des motifs de destitution. N'importe laquelle de ces méthodes dissiperait la contradiction, à savoir que le pouvoir exécutif du gouvernement exerce le contrôle sur la nomination, la classification et la compensation des positions au niveau supérieur du pouvoir législatif.

5.40 Il faudrait instaurer un système de classification unique pour la rémunération, contrôlée par la Chambre des communes par l'intermédiaire des commissaires à la régie interne. Des députés bien renseignés devraient classer des postes de niveau supérieur en se préoccupant avant tout d'assurer l'équité interne. Il faudrait effectuer au sein de la Fonction publique du Canada et dans les autres assemblées législatives des analyses comparatives des catégories supérieures et des paliers de rémunération connexes.

Les caractéristiques du système

5.41 Nous avons consulté des représentants de la Chambre et des spécialistes d'autres administrations et, selon la théorie actuelle de rémunération, nous avons déterminé les caractéristiques qui conviendraient à un système de classification pour la Chambre. Nous avons ensuite examiné ces caractéristiques avec des représentants de la Chambre afin de nous assurer qu elles convenaient aux buts vises.

5.42 Le système de classification devrait être simple, facile à administrer, digne de foi aux yeux des représentants et sous le contrôle de la Chambre. Le système devrait être fondé sur des facteurs adaptés à la Chambre tel que la connaissance, le jugement, la conséquence dans les opinions et la notion de prestige. Un système de compensation cohérent, juste et de grande portée devrait être mis sur pied et approuvé par les commissaires la régie interne.

Classement hiérarchique

5.43 Nous avons proposé un classement hiérarchique des postes de niveau supérieur basé sur notre analyse des facteurs propres à la situation. À cette fin, nous avons interviewé des spécialistes de la Chambre et d'autres administrations.

5.44 Il faudrait établir les trois groupes de postes suivants, dont la classification des responsabilités définitives serait assujettie aux commissaires à la régie interne:

-le greffier, l'administrateur et le sergent d'armes, le greffier ayant la préséance;

-le légiste et le conseiller parlementaire, te greffier adjoint, le contrôleur et le directeur général des Ressources humaines; et

-les directeurs des services, le deuxième greffier adjoint et le troisième greffier adjoint.

Gestion financière

5.45 Au moment de notre vérification, un certain nombre de cadres supérieurs et d'unités d'organisation se partageaient les responsabilités de gestion financière. Par exemple, il est évident qu'en vertu de la Loi sur la Chambre des communes, l'établissement du Budget des dépenses est confié à l'Orateur, au sergent d'armes et au greffier. La Direction des services financiers, en pratique, ne jouait qu'un rôle restreint en matière de gestion financière et n'était pas tenue d'effectuer l'examen critique ou la revue des budgets.

L'organisation de la gestion financière

5.46 La fonction financière était gérée par le directeur de l'Administration et du Personnel par l'intermédiaire de la Direction des services financiers dont les dix employés s'occupaient surtout de la prévérification des comptes téléphoniques des députés et des dépenses de ces derniers dans leurs circonscriptions° La comptabilité courante, par exemple le contrôle des affectations, les feuilles de paye, les rapports financiers et le traitement des factures des fournisseurs, était effectuée par un bureau des services de district du ministère des Approvisionnements et Services (MAS) qui avait un personnel d'environ 25 personnes.

5.47 Les activités financières étaient dispersées et sans fonction de contrôleur pour les relier. Cette absence de direction en matière de gestion financière était démontrée par les faits suivants:

-Les rôles, les responsabilités et les liens hiérarchiques des employés associés à la fonction financière n'étaient ni précisés, ni consignés par écrit, ni communiqués aux intéresses. Il n'existait aucune description de tâche officielle et le rapport entre les employés de la Direction des services financiers et ceux du bureau des services de district du MAS demeurait imprécis.

-Les cadres supérieurs de la Direction des services financiers ne conseillaient pas les employés ayant des responsabilités financières dans les autres directions de la Chambre des communes et n'avaient aucune autorité fonctionnelle sur eux. En réalité, il n'existait pas de politiques ou de procédés précisant les pouvoirs du personnel financier. Chaque direction générale possédait une très grande autonomie en matière financière et par conséquent, les pratiques n'étaient pas uniformes.

-Les politiques et les procédés financiers et administratifs n'étaient pas consignés par écrit.

-Il n'existait pas de procédés pour souligner l'importance constante des contrôles internes à l'égard des systèmes utilisés par plus d'une unité d'organisation. Les responsabilités étaient imprécises et il n'y avait pas de normes et de méthodes établies pour le traitement des factures à payer. Il y a eu des cas où des factures ont été approuvées sans vérification préalable de la réception des biens ou de la prestation des services.

-On n'a pas cherché à prévoir le volume de travail ou à analyser le niveau des services nécessaires. Par conséquent, on avait tendance à ajouter du personnel dans diverses directions, lorsque le travail s'accumulait plutôt que d'examiner tous les facteurs pertinents pour établir que ces mesures étaient justifiées.

5.48 Bien que le Budget des dépenses de la Chambre ait connu des augmentations sensibles au cours des dernières années et que la Chambre se soit dotée d'un certain nombre de nouveaux services, la compétence financière de cette dernière n'a pas connu une évolution proportionnelle à celle des dépenses et des services. La formation et l'expérience des employés n'étaient pas suffisantes et ne pouvaient leur permettre de s'acquitter pleinement des tâches nécessaires pour hausser la gestion et le contrôle financiers de la Chambre à des niveaux acceptables.

5.49 À notre avis, comme première étape de l'amélioration du contrôle financier, il est essentiel que les principaux éléments de la fonction financière, y compris les éléments obtenus par contrat du MAS, relèvent directement du contrôleur. Ces éléments comprennent, entre autres:

-l'élaboration et la communication des politiques et des procédés;

-la planification financière;

-la comptabilité et la tenue de livres; et

-l'analyse des coûts, la mesure de la performance et les rapports financiers.

5.50 Il faudrait effectuer une revue officielle de la fonction financière, afin de déterminer les besoins en personnel et de regrouper, sous la direction du contrôleur, les principaux éléments de la gestion et du contrôle financiers. Les responsabilités, les pouvoirs et les liens hiérarchiques devraient être clairement précisés et communiqués à l'aide de descriptions de postes, d'organigrammes et de descriptions des systèmes.

5.51 Les politiques, les pouvoirs et les procédés financiers devraient être consignés par écrit, approuvés et communiqués afin d'assurer l'uniformité et la cohérence et afin de se doter du niveau de contrôle interne nécessaire.

La planification et l'établissement des budgets

5.52 La Chambre ne possédait pas de systèmes officiels de planification et peu d'unités d'organisation avaient tenté d'élaborer des plans d'exploitation. De fait, la plupart des unités préféraient attendre les événements plutôt que de tenter de les prévoir. Lorsqu'il y a eu planification, elle a été habituellement effectuée sans la participation des agents financiers. Peu d'employés des

niveaux inférieurs à celui de directeur participaient à l'établissement du budget. Les Services financiers ne produisaient aucune analyse sur le budget et n'effectuaient aucun examen critique du budget; leur participation se limitait à regrouper dans le modèle de présentation demandé les données fournies par les trois principales directions générales. Par exemple, il ne se faisait aucune analyse pour vérifier que les activités actuelles se déroulaient de manière économique et rentable.

5.53 Le processus budgétaire de la Chambre visait surtout à assurer que l'on disposait des fonds pour la prestation des services quel qu'en soit leur coût. Le processus n'était pas efficace pour préciser le niveau des ressources nécessaires, contrôler l'utilisation des ressources ou assurer l'imputabilité des gestionnaires sur le rendement.

5.54 Il faudrait élaborer et implanter des systèmes complets de contrôle budgétaire, ainsi qu'un processus d'examen critique efficace que l'on confierait aux Services financiers.

Les rapports de gestion

5.55 Les rapports financiers, produits chaque mois par le MAS, précisaient les dépenses engagées au cours du mois et les dépenses de l'exercice à ce jour. Les comparaisons au budget étaient effectuées uniquement au niveau des directions générales. Aucune comparaison n'était effectuée au niveau de l'exploitation (directions).

5.56 Les rapports ne contenaient pas des renseignements importants, comme les engagements de fonds et les statistiques sur la production, qui sont nécessaires aux contrôles financiers. Le MAS tenait des registres financiers et établissait des rapports financiers, mais il ne possédait pas de renseignements lui permettant d'analyser le coût d'activités et de services déterminés liés à l'exploitation. Les Services financiers, qui logiquement auraient dû fournir ce service, n'avaient pas le personnel voulu pour le faire.

5.57 Les systèmes d'évaluation des coûts des travaux dans plusieurs unités de l'exploitation n'étaient pas satisfaisants et doivent être améliorés afin que la direction soit mieux renseignée. Par exemple, le coût entier de l'exploitation du restaurant n'était pas clairement précisé et le système d'évaluation des coûts utilisé pour diverses publications de la Chambre, comme le Hansard, les journaux de la Chambre et les procès-verbaux des comités, était rudimentaire et comportait uniquement l'enregistrement des dépenses réelles en espèces, sans comparaison avec les budgets d'exploitation ou sans l'utilisation d'indices de rendement.

5.58 Il existe plusieurs genres d'analyses et de rapports financiers qui pourraient être utiles à la Chambre. Par exemple, les services d'entretien emploient un nombre considérable de personnes qui effectuent des tâches routinières et répétitives. Un système de mesure et de contrôle de la productivité de ce groupe, et d'autres groupes, pourrait fournir des renseignements utiles aux gestionnaires

lorsqu'ils établiront leurs besoins en personnel et les niveaux de service nécessaires. En outre, les députés seraient mieux renseignés s'ils recevaient des rapports trimestriels complets indiquant la situation du budget de leur personnel ainsi que des rapports sur leurs bureaux de circonscription, leurs allocations pour les travaux d'impression et leurs indemnités de voyage.

5.59 Tant que l'on ne disposera pas d'analyses significatives des coûts et de données utiles sur le rendement, il sera impossible d'effectuer les changements de base nécessaires pour améliorer l'imputabilité des gestionnaires ou les renseignements fournis dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics.

5.60 Il faudrait établir des plans visant à la préparation de rapports complets destinés à fournir à la direction, les renseignements nécessaires au contrôle budgétaire, aux analyses des coûts en fonction des services et à la mesure de la performance des services de soutien de la Chambre.

Le traitement électronique des données

5.61 La division des Systèmes d'informatique comptait quatre personnes qui possédaient surtout l'expérience du traitement des documents. Ce niveau de dotation était insuffisant pour permettre des applications de système de traitement électronique des données pour la Chambre. Par conséquent, la mise au point des systèmes de TED s'est faite sans coordination et il n'existait pas de politique ou de plans complets et officiels pour le TED.

5.62 Il faudrait accorder à la division des Systèmes d'informatique les pouvoirs nécessaires et des effectifs suffisants pour lui permettre d'aider tous les utilisateurs du TED au sein de la Chambre et charger cette division d'établir des normes pour l'élaboration du TED, de formuler des plans pour le TED de concert avec les utilisateurs et de coordonner la mise au point des applications du TED par des groupes d'utilisateurs.

La vérification interne

5.63 Les risques provenant des faiblesses de l'organisation et du système étaient accrus par l'absence d'une vérification interne qui aurait fourni à la direction un examen indépendant des activités de la Chambre. La vérification interne a un rôle positif à jouer, c'est-à-dire qu'elle a pour mission d'aviser la direction que ses directives sont respectées, que les renseignements financiers et autres sont exacts, que le contrôle de l'actif et des dépenses est efficace et que l'on respecte les principes d'économie et de rendement.

5.64 Il faudrait établir un poste de vérificateur interne qui relèverait directement de l'administrateur. Le Comité exécutif pourrait devenir un comité de vérification approprié.

Gestion du personnel

5.65 Notre vérification comportait un examen des pratiques de gestion du personnel régissant les 2000 employés des services administratifs, à l'exclusion, toutefois, de celles régissant le personnel des députés, soit quelque 1 000 employés. Nous avons examiné les principales activités ayant trait au personnel, notamment la dotation en personnel, la rémunération et les relations avec les employés ainsi que trois secteurs présentant un intérêt particulier: le rôle de la division du Personnel, la nature et l'étendue des politiques actuelles en matière de personnel et le lien entre la Chambre des communes et la Fonction publique au chapitre de la gestion du personnel.

5.66 Notre vérification de la gestion du personnel a surtout porté sur les activités de la division du Personnel. Nous avons constaté qu'il existait des faiblesses importantes, notamment en ce qui concerne les lois et les règlements régissant la gestion du personnel. Nous avons également remarqué que les contrôles étaient faibles et que le rôle de la division du Personnel n'était pas clairement déterminé ou communiqué.

Structure de la gestion du personnel

5.67 La Chambre des communes est un employeur indépendant. Elle n'est pas assujettie aux lois régissant le personnel de la Fonction publique ou aux directives du Conseil du Trésor en matière de gestion du personnel. La Loi sur la Chambre des communes S.R.C., 1970 c. H-9 et le Règlement de la Chambre des communes constituent le cadre législatif et réglementaire de la gestion du personnel. La Commission de la régie interne, dont l'Orateur est le président, établit la politique en matière de personnel. Le greffier et le sergent d'armes ont le pouvoir d'engager, de diriger et de contrôler le personnel, sous réserve, dans certains cas, de l'approbation ou des ordonnances de l'Orateur ou de la Chambre.

5.68 Nous avons constaté que cette législation et cette réglementation, y compris les politiques de gestion du personnel établies par les commissaires à la régie interne, constituaient une structure fragmentée, imprécise et incomplète. Le Règlement de la Chambre des communes confère au greffier et au sergent d'armes des pouvoirs similaires au chapitre de la gestion du personnel. Il ne fournit, toutefois, aucune indication ou ne prévoit aucun mécanisme précis permettant d'uniformiser l'exercice de leurs pouvoirs liés à la gestion du personnel, dans toute la Chambre. Également, il ne précise aucun des principes sur lesquels devrait être fondé l'exercice des pouvoirs liés à la gestion du personnel (par exemple, le principe du mérite comme méthode de dotation).

5.69 L'Orateur, en vertu du Règlement, est tenu de revoir tous les postes vacants avant que ces derniers ne soient comblés afin de déterminer s'ils sont toujours nécessaires. Le mandat est pratiquement irréalisable dans une organisation comptant quelque 2000 employés. Nous avons constaté qu'il n'existait pas de politique en matière de personnel dans plusieurs secteurs essentiels, par exemple les relations de personnel, la dotation en personnel et la

planification de la main d'oeuvre. Les politiques actuelles n'ont jamais été réunies dans un manuel ou dans un autre document afin d'être distribuées aux gestionnaires à titre de référence.

5.70 En raison de l'absence de directives précises sur la politique, des procédés de fonctionnement n'ont jamais été établis ni appliqués. Par conséquent, les pratiques de gestion du personnel constituaient un ensemble incohérent n'offrant aucune protection contre des pratiques inefficaces, non économiques et injustes de gestion du personnel.

5.71 À notre avis, il doit y avoir un examen complet des principes et des politiques de gestion du personnel, y compris celui du cadre législatif et réglementaire de la Chambre des communes. Cet examen devrait être plus qu'une simple revue; il devrait être une étude approfondie de l'intérêt manifesté par l'ensemble des députés à l'image que la Chambre doit projeter comme employeur, des avantages que présenterait l'adoption des principes fondamentaux énoncés dans les politiques et les lois actuelles régissant les employés de la Fonction publique et de la nécessité d'établir clairement, au niveau administratif, les responsabilités, les pouvoirs et les règles d'imputabilité en ce qui concerne la gestion du personnel à la Chambre des communes.

5.72 On devrait procéder à une étude en profondeur de la structure de la législation et des règlements concernant la gestion du personnel, en vue de préciser la responsabilité, le pouvoir et l'imputabilité de la gestion du personnel à la Chambre. Le mandat de l'étude devrait au moins comporter une recherche approfondie et des recommandations sur les éléments suivants:

-les principes fondamentaux sur lesquels doit reposer la gestion du personnel à la Chambre;

-les méthodes, modifications législatives ou autres mesures, par lesquelles ces principes doivent être exprimés; et

-l'assignation des responsabilités, l'établissement des pouvoirs et la précision de l'imputabilité de la gestion du personnel, y compris l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation de la politique du personnel.

Les contrôles de la gestion du personnel

5.73 Les contrôles essentiels à exercer sur plusieurs aspects de la gestion du personnel étaient faibles ou inexistants. La plupart des procèdes n'avaient pas été consignés par écrit ou n'avaient pas été communiqués aux gestionnaires; ceux mis en oeuvre variaient considérablement d'une unité d'organisation à l'autre. Il n'existait aucune description de tâches pour de nombreux postes de la Chambre des communes. Il existait une politique régissant la formation et le perfectionnement, mais aucun procédé n'avait été élaboré pour permettre sa mise en oeuvre. Les systèmes d'information en place étaient inadéquats aux fins de la gestion du personnel. La base de

données n'était pas fiable puisqu'il n'existait aucune vérification des données fournies et qu'il n'y avait aucune mise à jour régulière des renseignements enregistrés. Il n'existait aucun rapport régulier sur le personnel établi en fonction des besoins des utilisateurs ou Permettant un contrôle de base ou une analyse plus détaillée des activités liées à la gestion du personnel. Il n'existait aucun système de renseignements ou de contrôle portant sur les coûts des activités en matière de personnel. Par conséquent, nous ne pouvions affirmer que le déroulement de ces activités se faisait en tenant dûment compte des principes d'économie, de rendement et d'efficacité.

5.74 On n'avait pas déterminé ou indiqué qui serait chargé, aurait le pouvoir et serait responsable de veiller à ce que les politiques des commissaires à la régie interne soient respectées et que les décisions de gestion du personnel soient prises en tenant pleinement compte de l'économie, du rendement et de l'efficacité d'exploitation. La division du Personnel n'avait pas le mandat ou le pouvoir d'examiner au préalable les décisions importantes concernant la gestion du personnel. En outre, il n'y avait pas de vérification indépendante et systématique du domaine de la gestion du personnel à la Chambre.

5.75 À notre avis, il faut immédiatement élaborer et mettre en oeuvre des contrôles efficaces régissant la gestion du personnel dans tous les secteurs administratifs de la Chambre plus long terme, l'élaboration d'un système approprié de contrôles est l'un des éléments essentiels de la revue fondamentale que nous avons suggérée précédemment.

5.76 La responsabilité et le pouvoir de surveillance et de revue des activités en matière de personnel devraient être précisés, consignés par écrit et communiqués aux gestionnaires de l'exploitation.

5.77 Les politiques des commissaires à la régie interne, les pratiques normalisées de gestion du personnel ainsi que les systèmes et procédés qui s'y rattachent devraient être consignés par écrit et distribués aux gestionnaires.

5.78 Il faudrait dégager les besoins de communication des renseignements concernant le personnel à tous les niveaux de gestion et mettre au point des systèmes d'information et de rapports pour répondre à ces besoins.

Le rôle de la division du Personnel

5.79 Selon nos constatations, il semblait que la division du Personnel n'avait ni la responsabilité, ni le pouvoir d'assurer une gamme complète de services de gestion du personnel. Elle ne disposait pas de suffisamment de personnel ayant une formation adéquate pour offrir un éventail complet de services. Elle n'intervenait que très peu dans des secteurs aussi importants que ceux des relations du personnel, de la planification au titre de la main-d'oeuvre et de la formation et du perfectionnement. Des agents du personnel ont jugé

que plus de 80 pour cent des mesures de dotation en personnel et de classification, à la Chambre, ont été prises sans la participation de la division du Personnel, laquelle ne prenait connaissance de ces mesures qu'au moment où il fallait procéder à des interventions de paye. Elle ne jouait qu'un rôle limité comme mécanisme de contrôle; son imputabilité, quant à la saine gestion du personnel de la Chambre, était imprécise et il n'existait aucun critère de base pour évaluer les procédés en matière de personnel. À cause de ces faiblesses, la gestion du personnel, à la Chambre, était incohérente et manquait de direction.

5.80 À notre avis, il faudrait prendre les mesures pour redéfinir le rôle de la division du Personnel et pour assurer la collaboration nécessaire des cadres supérieurs de la Chambre à cet égard. Il faudrait déterminer les besoins et les intérêts de la Chambre en tant que collectivité, représentée par le comité permanent de la Gestion et des Services aux députés et par les commissaires à la régie interne, c'est-à-dire déterminer la nature et le niveau des services que peut et devrait fournir la division du Personnel. Cette dernière devrait fixer des objectifs, établir la prévision des ressources nécessaires et présenter aux commissaires à la régie interne une proposition, assortie de moyens clairs lui permettant d'exercer une imputabilité réelle au titre des pouvoirs nécessaires. La proposition devrait également prévoir des procédés de révision annuelle du mandat et des pouvoirs au fur et à mesure que les besoins de la Chambre changent.

5.81 Le rôle de la division du Personnel devrait officiellement être revu et redéfini en vue d'améliorer l'efficacité de la gestion du personnel. Cette revue devrait au moins tenir compte de la responsabilité et du pouvoir qui doivent être conférés à la division du Personnel, des moyens appropriés d'assurer l'imputabilité et besoin qu'à la Chambre d'une gamme complète de services de gestion du personnel.

5.82 Parallèlement à une revue de son rôle en matière de gestion du personnel, la division devrait évaluer ses pratiques et ses structures de gestion, afin de s'assurer que l'organisation de la division convienne à la nature et au niveau des services qu'elle doit offrir, et que des méthodes soient instaurées pour que les objectifs et l'ordre des priorités de la division du Personnel répondent aux besoins des cadres supérieurs de la Chambre.

Services législatifs et publications

5.83 La direction générale des Services législatifs met au point les textes des publications de la Chambre et des comités pour qu'ils soient imprimés par le ministère des Approvisionnements et Services et distribués aux députés, aux sénateurs et à la population. Il s'agit des publications suivantes:

-le Feuilleton et les Avis quotidiens;

-les Procès-verbaux;

-les journaux parlementaires de la Chambre des communes;

-les Débats quotidiens de la Chambre des communes (Hansard);

-les Procès-verbaux et témoignages des comités; et

-les index des publications de la Chambre et des comités.

5.84 La direction générale des Services législatifs assure également le soutien général de l'administration et de la réglementation pour les greffiers au Bureau de la Chambre et pour les comités, télévisé les délibérations de la Chambre, s'occupe des systèmes d'enregistrement et d'amplification du son et tient des enregistrements écrits, sonores et vidéo de la Chambre et des comités.

5.85 En 1980-1981, la direction générale avait un effectif d'environ 400 employés et ses dépenses s'élevaient à environ $16,6 millions. De cette somme, environ $6,5 millions étaient versés au MAS pour l'impression des Débats de la Chambre et des Procès-verbaux et témoignages des comités.

Les publications officielles de la Chambre des communes

5.86 Les divisions de la direction générale des Services législatifs fonctionnaient de façon autonome, mais elles ne possédaient ni objectif approuvé, ni plan, ni budget pour en assurer la direction et la discipline. L'absence d'une planification et d'une gestion financière efficace a suscité des faiblesses de contrôles dans l'exploitation. Les divisions se contentaient d'embaucher des employés pour combler les volumes de travail en période de pointe. Nous avons constaté qu'il n'y avait pas de systèmes ou qu'ils étaient insuffisants pour mesurer et contrôler les volumes de travail, la productivité et les coûts.

5.87 Des divisions française et anglaise distinctes ont été mises sur pied pour les activités liées aux Journaux. En outre, des sections d'impression française et anglaise distinctes ont servi à produire des exemplaires spéciaux du Hansard. En raison de ces mesures, il se peut que les frais généraux de surveillance soient excessifs et qu'il y ait sous-utilisation des employés bilingues.

5.88 Il faudrait améliorer les contrôles exercés par la gestion sur les activités de la direction des Services législatifs, par exemple, en ce qui concerne la planification de l'exploitation, l'établissement des budgets et la mesure de la performance, afin que les services soient assurés de façon économique et rentable.

5.89 Il faudrait intégrer les divisions française et anglaise distinctes dont les activités sont liées aux Journaux et il faudrait étudier la possibilité d'établir une seule section d'impression bilingue pour la production des exemplaires de lancement des Débats de la Chambre des communes.

Le soutien des comités

5.90 Greffiers de comité. Les greffiers de comité assurent dans les domaines de la réglementation et de l'administration des services de soutien aux comités. Leur obligation de faire preuve d'impartialité dans leurs relations avec les membres des comités a tendance à amoindrir leur sens de l'initiative. Dans ce rôle plutôt passif, ils se sont surtout concentrés à fournir aux comités des conseils en matière de réglementation, à prendre des dispositions pour les réunions, à préparer les ordres du jour et à remplir des fonctions administratives. Si l'on donne suite aux recommandations formulées dans les études récentes effectuées par la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, par le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national et par le président du Conseil privé en poste au cours de la 31e législature, les comités auront besoin d'un personnel de soutien plus dynamique et devront obtenir plus facilement de l'aide pour la recherche. Voici quelques-unes des principales recommandations de ces études:

-réduire les changements fréquents dans la composition des comités;

-verser une rémunération aux présidents des comités et les élire pour la durée de la législature;

-donner aux comités le pouvoir de choisir les sujets devant faire l'objet d'une enquête;

-donner aux comités l'occasion d'exercer une plus grande influence sur le processus législatif;

-donner aux comités l'occasion d'exercer une plus grande influence sur le budget des dépenses; et

-augmenter le personnel de soutien fourni aux comités.

5.91 Les greffiers de comité pourraient jouer un rôle plus actif. Ils pourraient, par exemple, proposer des sujets d'enquêtes et des témoins, évaluer les éléments de preuve et aider les présidents et les membres des comités lorsqu'il s'agit de rédiger les rapports. Il nous a semblé que certains greffiers ne possédaient pas l'expérience de travail nécessaire et la compétence voulue pour exécuter ces travaux. Il serait possible de rendre plus dynamique le rôle des greffiers en affectant, pour une durée déterminée, à des postes de greffier de comité, des fonctionnaires dont l'avenir semble prometteur et qui ont atteint un poste de haute direction ou l'équivalent. Ces personnes seraient en mesure de mieux faire comprendre aux membres des comités les programmes gouvernementaux et les systèmes de gestion des ministères.

5.92 Le greffier de comité devrait être l'administrateur en chef d'un comité et il devrait constituer, pour le président, le lien entre tous les services de soutien du comité. Le poste de greffier de comité devrait être mieux doté. Il faudrait étudier la possibilité d'affecter, à quelques postes de greffier des cadres supérieurs de la Fonction publique qui ont démontré leur compétence dans le domaine de

l'administration et qui possèdent une connaissance approfondie des programmes du gouvernement et des systèmes de gestion des ministères.

5.93 L'aide à la recherche. À ce titre, les comités ont actuellement recours au personnel de recherche à plein temps de la bibliothèque du Parlement. Avant que les comités ne deviennent plus efficaces dans leurs études des questions de législation et de politique, ils auront besoin de recherches analytiques plus complexes et ils devront alors faire appel périodiquement aux services de personnes ayant des aptitudes spéciales pour la recherche et pouvant être affectées à un comité pour une session ou la durée d'une enquête. La façon la plus économique d'obtenir à court terme des services de soutien de spécialistes de la recherche consisterait à faire effectuer les travaux par contrat, au fur et à mesure des besoins. La coordination de ce genre de services de soutien à la recherche exigerait que l'on ait recours aux services d'un coordonnateur de la recherche travaillant a temps plein.

5.94 Afin de répondre à l'accroissement de la demande d'aide pour la recherche il faudrait étudier la possibilité d'instituer un poste de coordonnateur de la recherche. Le titulaire de ce poste devrait être bien renseigné sur les sources possibles d'aide à la recherche pour les comités et être en mesure de conseiller en conséquence les présidents des comités par l'entremise des greffiers des comités. Il n'effectuerait pas de recherches pour le compte des comités, mais il serait chargé de coordonner tous les aspects liés à l'obtention de l'aide à la recherche pour les comités, que cette aide soit obtenue par contrat ou par l'entremise de la bibliothèque.

Le nettoyage et l'entretien

5.95 Le sergent d'armes, à titre de directeur des Services aux édifices, est chargé des activités de nettoyage et d'entretien de la Chambre. Environ 450 personnes exécutent ces activités, mais seules 25 d'entres elles sont considérées comme étant des entrepreneurs en entretien. Les autres sont des nettoyeurs qui s'occupent du ménage et assurent la conciergerie dans les édifices. Le coût annuel de l'entretien et du nettoyage dépasse $3 millions. Le ministère des Travaux publics assure à la Chambre les services essentiels d'entretien des édifices, ce qui comprend les services d'entretien des installations mécaniques et électriques, l'entretien de la plomberie ainsi que les services de rénovation des édifices.

5.96 Les membres du personnel de la Chambre estimaient qu'ils fournissaient des services d'entretien et de nettoyage d'une grande qualité. Selon eux, la qualité de leur travail était en fait beaucoup plus élevée que celle d'autres organismes du gouvernement et d'autres organismes privés. Ce désir d'excellence découle de la fierté qu'ils éprouvent à entretenir 1'édifice central, point de mire du pays, et de l'importance qu'ils accordent à répondre aux exigences des députés et à réduire le plus possible les plaintes.

5.97 Nous avons, toutefois, constaté qu'en raison de l'absence de normes et de mesures de la performance, d'un contrôle budgétaire

insuffisant et de rapports à la direction inappropriés, le sergent d'armes n'était pas en mesure de tenir ses employés responsables de fournir des services économiques et rentables de nettoyage et d'entretien.

5.98 Les membres du personnel de la Chambre estimaient que la qualité de l'entretien était très élevée, mais il n'existait aucune norme définie pour les grands programmes d'entretien. Par conséquent, les normes étaient établies en se basant surtout sur les demandes particulières que les députés adressaient au sergent d'armes ou au chef de la direction de L'Entretien. Aucune ligne directrice n'avait été consignée par écrit ou n'avait été approuvée afin de définir la marche à suivre.

5.99 Des normes d'entretien ou des lignes directrices connexes s'imposent dans le cas des programmes importants, par exemple les travaux de peinture ou de pose de moquettes. Des lignes directrices devraient indiquer la fréquence avec laquelle les bureaux et les autres pièces doivent normalement être peints ou couverts de moquettes. Elles devraient également indiquer dans quelles circonstances il peut être nécessaire d'exécuter des travaux de peinture ou de pose de moquettes plus tôt que prévu.

5.100 Pour que les membres du personnel puissent fournir des services de ménage et de conciergerie rentables et économiques, il faut leur enseigner les meilleures méthodes de travail. Il importe tout particulièrement que la formation leur fasse connaître les techniques appropriées, les règles de sécurité au travail et la manière la plus économique d'utiliser le matériel et les articles de nettoyage. On mettait peu d'accent sur la formation des plus de 400 préposés au nettoyage. Les travailleurs recevaient, au cours de leur travail, des instructions non officielles de leur chef d'équipe ou de leur contremaître, mais ils ne recevaient que peu de formation sur les méthodes de nettoyage, y compris l'utilisation prudente et efficace des produits chimiques. En outre, personne ne s'était vu confier la responsabilité d'assurer ou de coordonner la formation ou de se tenir au courant des nouvelles techniques ou du nouveau matériel et d'en surveiller l'utilisation. Il n'existait donc aucun moyen de vérifier que la formation et les directives étaient données de façon cohérente ou appropriée.

5.101 Les systèmes d'information sur la gestion, les budgets, les rapports sur les coûts et la mesure de la performance ne permettaient pas d'effectuer un contrôle efficace des travaux de nettoyage et d'entretien. Les cadres n'établissaient pas de budgets, ni ne contrôlaient les coûts en fonction des programmes et des projets, bien que le travail ait été organisé de cette façon. Les principaux projets ou programmes courants comprennent les travaux de peinture, de pose de moquettes ou de nettoyage des bureaux.

5.102 Il n'existait aucune mesure de la performance qui aurait permis d'évaluer la productivité en ce qui concerne les activités de nettoyage à la Chambre. Les données types de productivité pourraient indiquer le coût du nettoyage au pied carré ou le nombre de pieds

carrés nettoyés à l'heure. Ce genre de renseignements pourrait aider les gestionnaires à contrôler les tendances à long terme, à comparer la performance et la productivité des équipes de travail, à établir leurs budgets et à obliger les membres du personnel préposés au nettoyage à rendre compte du travail effectué.

5.103 Nous avons évalué les coûts de nettoyage pour la Chambre, afin de donner un exemple du genre de renseignements qu'on pouvait élaborer et comparer aux normes ou aux moyennes de l'industrie. Les comparaisons du coût au pied carré ont indiqué que les coûts de nettoyage quotidien, dans le cas de la Chambre, étaient deux ou trois fois plus élevés que la norme des coûts acceptée pour les immeubles commerciaux ou les autres immeubles à bureaux du gouvernement. Nous avons également comparé le nombre de pieds carrés nettoyés à l'heure. La comparaison a démontré que la productivité du personnel de la Chambre était inférieure d'un tiers aux normes en vigueur dans l'industrie.

5.104 Les bureaux de la Chambre sont situés dans l'Edifice central, l'Edifice de l'est, l'Édifice de l'ouest, l'Édifice de la Confédération et l'ancien Édifice de la Métropolitaine (Édifice du sud). Nous admettons volontiers que les coûts liés au nettoyage de l'Édifice central soient plus élevés que les coûts moyens dans l'industrie vu l'importance symbolique et touristique au plan national, de l'Édifice. Cependant, les autres immeubles sont essentiellement des immeubles à bureaux même si l'on y admet certains visiteurs.

5.105 Un certain nombre de facteurs peuvent expliquer ces écarts par rapport aux moyennes dans l'industrie, notamment l'impossibilité de comparaisons directes avec des structures ayant la même importance nationale, l'application de normes plus strictes pour le nettoyage de la Chambre, les facteurs de rendement et les taux de traitement plus élevés. A cause de l'absence de données sur le coût du nettoyage et sur la performance dans ce domaine, nous n'avons pu déterminer l'importance de chaque facteur.

5.106 Il faudrait établir des normes et des lignes directrices approuvées qui exposent les niveaux appropriés de service pour les programmes importants d'entretien.

5.107 Il faudrait accorder plus d'importance à l'enseignement de bonnes méthodes de travail au personnel affecté au nettoyage. Il faudrait confier à une seule personne la responsabilité de former les employés assignés au ménage et à la bonne tenue des édifices et de contrôler les améliorations à apporter aux articles, aux techniques et au matériel de nettoyage.

5.108 Les procédés budgétaires et la préparation de rapports des coûts et de la performance devraient être améliorés afin d'assurer un meilleur contrôle des services de nettoyage et d'entretien:

-Les budgets devraient être préparés par des gestionnaires aux niveaux de l'exploitation de l'organisation et les résultats réels

devraient faire l'objet d'un rapport à intervalles réguliers en comparaison des allocations au budget. Les budgets devraient autant que possible être fondés sur les catégories de programmes ou de projets.

-Il faudrait établir des mesures de la performance en vue d'évaluer la productivité des services de nettoyage et d'entretien de la Chambre et établir des comparaisons appropriées par rapport aux moyennes obtenues dans l'industrie.

Le restaurant et les cafétérias

5.109 Les installations des services du restaurant et des cafétérias sont la salle à manger principale dans l'Édifice central du Parlement, la salle à manger des députés, les trois cafétérias, le casse-croûte, diverses petites salles à manger et deux librairies. Il incombe au Comité mixte permanent du restaurant du Parlement, composé de représentants de la Chambre et du Sénat, d'établir les règles et les prix en vigueur dans le restaurant et les cafétérias et d'en surveiller l'exploitation. Le directeur général des services de restauration, qui relève du sergent d'armes, a sous ses ordres un personnel d'un peu plus de 200 employés, sans compter les employés temporaires embauchés au besoin pour des réceptions spéciales.

Les privilèges d'utilisation du restaurant

5.110 L'accès au restaurant et aux cafétérias est considéré comme un privilège réservé à ceux qui travaillent sur la Colline parlementaire. Cet ensemble de restauration est réputé pour sa bonne cuisine et la qualité de son service.

5.111 Notre étude a révélé que l'on accordait peu d'attention aux subventions versées pour l'exploitation alimentaire. Cela découlait d'un manque de renseignements adéquats sur le coût de l'exploitation du restaurant et du fait que le Comité mixte du restaurant du Parlement se réunissait rarement. De plus, la direction du restaurant ne pouvait augmenter certains prix, à l'intérieur de limites approuvées, afin de répondre aux fluctuations sur le marché du prix de la nourriture et des boissons. Nous avons aussi constaté qu'une amélioration des contrôles financiers pour l'exploitation du restaurant et des cafétérias s'imposait.

5.112 Au cours de l'exercice financier terminé le 31 août 1979, le restaurant et les cafétérias ont enregistré une perte nette de $3,5 millions et des recettes de $1,9 million. Une analyse, par installation, des recettes et des coûts en 1978-1979 a révélé des pertes d'exploitation de $900 000 pour la salle à manger principale et de $2 millions pour le casse-croûte et les cafétérias. Du total des pertes d'exploitation est exclu un montant de $600 000 au titre des coûts autres que les coûts d'exploitation (comme les dépenses générales de l'administration) non attribués au compte de l'exploitation du restaurant et des cafétérias.

5.113 Les principaux bénéficiaires du casse-croûte et des

cafétérias sont le personnel de soutien de la Colline parlementaire et les journalistes parlementaires. Étant donné l'importance des pertes d'exploitation subies, nous croyons qu'une revue des privilèges d'utilisation des cafétérias s'imposent.

5.114 Le Comité mixte du restaurant du Parlement devrait revoir tes privilèges d'utilisation des cafétérias dont bénéficient les employés de la Colline parlementaire et les membres de la Galerie de la presse.

L'établissement des prix

5.115 Les politiques d'établissement des prix des repas du restaurant et des cafétérias n'ont été ni rendues officielles ni approuvées par le Comité mixte. Par exemple, le Comité n'a pas officiellement fixé d'objectifs de recouvrement des fonds pour les prix de la nourriture et des consommations. La pratique courante consiste à fixer le prix de manière à recouvrer le coût des aliments et de certaines autres dépenses directes du restaurant (les salaires versés aux employés temporaires, les repas des employés et les services de buanderie). Toutefois, on ne tient pas compte d'autres coûts directs importants comme la rémunération des employés à temps plein et l'équipement de cuisine. Si l'on se base sur une analyse des coûts pour l'exercice financier 1978-1979, il faudrait, pour recouvrer tous les frais d'exploitation du restaurant et des cafétérias, majorer les recettes totales d'environ 190 pour cent. Ces estimations ne tenaient pas compte d'une diminution de la clientèle, si les prix étaient augmentés. La dernière augmentation des prix approuvée par le Comité remonte à 1977 et ce Comité n'a pas délégué à la direction du Restaurant le pouvoir de réviser les prix dans les limites qu'autorise la politique.

5.116 Les politiques touchant les prix pour le restaurant et les cafétérias devraient être définies et approuvées de façon officielle. Ces politiques devraient définir des pratiques et objectifs de recouvrement des fonds, ainsi que la délégation du pouvoir de modifier certains prix.

5.117 La gestion et le Comité mixte du restaurant du Parlement devraient revoir périodiquement les prix. Les revues et les décisions en matière d'établissement de prix devraient être fondées et s'appuyer sur une analyse exhaustive de l'effet des divers prix possibles sur le recouvre ment des fonds.

Les contrôles financiers

5.118 Le restaurant et les cafétérias font l'objet d'un certain nombre de contrôles financiers, y compris un état mensuel des résultats de l'exploitation et un dénombrement périodique des stocks. Il n'existe toutefois pas de budget mensuel ou de prévisions d'encaisse. Les états mensuels d'exploitation, par installation de restauration, ne donnent pas tous les coûts, notamment en ce qui concerne les coûts, pour chaque installation, de la main-d'oeuvre, de l'équipement de cuisine et du matériel nécessaire pour préparer et

servir les repas. Les recettes et le coût estimatif des dîners d'apparat et des banquets, préparés par l'intermédiaire de la direction des Réservations spéciales, ne sont pas soulignés dans l'état mensuel d'exploitation. En outre, les mesures de la performance pour l'exploitation régulière des services de restauration, par exemple le coût unitaire des repas et les marges brutes une fois soustraits tous les coûts directs des aliments et de la main-d'oeuvre, ne sont pas établis et contrôlés périodiquement. De plus, il n'existe pas de système du coût standard pour la préparation des repas, ce qui permettrait un contrôle approprié des stocks d'aliments.

5.119 On ne fait pas entièrement rapport au Parlement, par l'entremise du Budget des dépenses et des Comptes publics, des résultats budgétaires et financiers du restaurant et des cafétérias. Seuls les états financiers annuels, vérifiés par le vérificateur général, rendent entièrement compte des activités du restaurant et des cafétérias.

5.120 On devrait améliorer les pratiques et le contrôle financiers au moyen de:

-la préparation mensuelle de budgets et de prévisions d'encaisse;

-la présentation d'états d'exploitation par installation de restauration, selon la méthode du cet entier, faisant état en particulier des coûts de la main-d'oeuvre, de l'équipement de cuisine et du matériel utilisés pour la préparation et le service des aliments;

-la compilation et la surveillance à intervalles réguliers des mesures pratiques du rendement comme le prix unitaire des repas, le rapport de rotation des stocks et le pourcentage de la marge brute après déduction de tous les coûts directs en aliments et en main-d'oeuvre; et

-la mise au point du système de détermination de prix de revient, qui comprendrait le cet standard des repas, afin d'assurer un contrôle approprié sur les stocks de produits alimentaires.

5.121 Les budgets et les résultats financiers du restaurant et des cafétérias devraient être communiqués intégralement au Parlement selon les procédés en usage pour le Budget des dépenses et pour les Comptes publics.

Sommaire des recommandations et commentaires de la gestion

Recommandations

Organisation

5.23 Il faudrait séparer la responsabilité des activités liées la réglementation de celles liées l'administration. À cette fin, le greffier devrait demeurer le sous-chef supérieur permanent relevant de l'Orateur et dont le travail consisterait à conseiller et à seconder l'Orateur et la Chambre sur les questions de réglementation.

Commentaires de la gestion

Cette recommandation a été fondamentalement mise en application en juillet 1980.

Recommandations

5.24 Il faudrait établir un poste d'administrateur qui coordonnerait et dirigerait les activités administratives de la Chambre. L'administrateur, à un niveau équivalant à celui de sous-chef, devrait relever directement de l'Orateur.

Commentaires de la gestion

Recommandation mise en application en juillet 1980.

Recommandations

5.25 Le sergent d'armes devrait être chargé de la protection, de la sécurité et du service de soutien des édifices. Il devrait occuper un rang équivalant à celui d'un sous-chef et relever directement de l'Orateur.

Commentaires de la gestion

Recommandation mise en application. Ces fonctions et d'autres fonctions supplémentaires relèvent maintenant du sergent d'armes.

Recommandations

5.28 On devrait établir les postes de contrôleur et de directeur général des Ressources humaines qui relèveraient de l'administrateur. Le contrôleur devrait mettre au point et diriger tous les aspects de l'administration financière et le directeur général des Ressources humaines, ceux de l'administration du personnel.

Commentaires de la gestion

Recommandation mise en application. Le poste de contrôleur a été comble en août 1980. Le directeur général des Ressources humaines a été nommé en juillet 1980.

Recommandations

5.40 Il faudrait instaurer un système de classification unique pour la rémunération, contrôlée par la Chambre des communes par l'intermédiaire des commissaires à la régie interne. Des députés bien renseignés devraient classer des postes de niveau supérieur en se préoccupant avant tout d'assurer l'équité interne. Il faudrait effectuer au sein de la Fonction publique du Canada et dans les autres assemblées législatives des analyses comparatives des catégories supérieures et des paliers de rémunération connexes.

Commentaires de la gestion

Recommandation acceptée.

Recommandations

5.42 Le système de classification devrait être simple, facile à administrer, digne de foi aux yeux des représentants et sous le contrôle de la Chambre. Le système devrait être fondé sur des facteurs adaptés à la Chambre tel que la connaissance, le jugement, la conséquence dans les opinions et la notion de prestige. Un système de compensation cohérent, juste et de grande portée devrait être mis sur pied et approuvé par les commissaires la régie interne.

Commentaires de la gestion

Recommandation acceptée.

Recommandations

5.44 Il faudrait établir les trois groupes de postes suivants, dont la classification des responsabilités définitives serait assujettie aux commissaires à la régie interne:

-le greffier, l'administrateur et le sergent d'armes, le greffier ayant la préséance;

-le légiste et le conseiller parlementaire, te greffier adjoint, le contrôleur et le directeur général des Ressources humaines; et

-les directeurs des services, le deuxième greffier adjoint et le troisième greffier adjoint.

Commentaires de la gestion

Recommandation mise en application.

Gestion financière

Recommandations

5.50 Il faudrait effectuer une revue officielle de la fonction

financière, afin de déterminer les besoins en personnel et de regrouper, sous la direction du contrôleur, les principaux éléments de la gestion et du contrôle financiers. Les responsabilités, les pouvoirs et les liens hiérarchiques devraient être clairement précisés et communiqués à l'aide de descriptions de postes, d'organigrammes et de descriptions des systèmes.

Commentaires de la gestion

Recommandation acceptée. Nous avons effectué une révision de la fonction de gestion financière et nous avons par la suite établi une structure plus solide relevant d'un contrôleur. En vertu de cette nouvelle structure, les responsabilités et les pouvoirs liés à la gestion financière ont été regroupés sous la gouverne du contrôleur et les liens hiérarchiques ont été clairement définis. Nous avons préparé des descriptions pour les postes relevant du contrôleur. Nous prévoyons terminer les mesures de dotation en personnel dès la fin d'octobre 1980.

Recommandations

5.51 Les politiques, les pouvoirs et les procédés financiers devraient être consignés par écrit, approuvés et communiqués afin d'assurer l'uniformité et la cohérence et afin de se doter du niveau de contrôle interne nécessaire.

Commentaires de la gestion

Recommandation acceptée. Nous sommes en train de préparer un guide de gestion financière incorporant les politiques, les systèmes et les procédés financiers pour la Chambre des communes. Un certain nombre de domaines ont déjà été traités et lorsque les renseignements pertinents auront été approuvés par le conseil de direction, ils seront communiqués aux intéressés.

Recommandations

5.54 Il faudrait élaborer et implanter des systèmes complets de contrôle budgétaire, ainsi qu'un processus d'examen critique efficace que l'on confierait aux Services financiers.

Commentaires de la gestion

Recommandation acceptée. Nous sommes en train d'élaborer à l'intention de la Chambre des communes des systèmes détaillés pour la planification, l'établissement des budgets et l'information. Nous comptons mettre ces systèmes en vigueur progressivement au cours des deux prochaines années pour qu'ils soient bien compris et acceptes par les gestionnaires de tous les niveaux.

II sera reconnu dans les systèmes que les cadres supérieurs de la Chambre conserveront la responsabilité première de définir les buts et

objectifs de l'administration de la Chambre des communes et d'orienter ses activités dans la bonne voie, tout en s'assurant que les gestionnaires à tous les niveaux participent au processus et demeurent entièrement responsables des résultats et des ressources qui leur sont confies. Les agents du Bureau du contrôleur participeront au processus de planification d'établissement des budgets et d'information, en préparant des analyses a cette fin.

Recommandations

5.60 Il faudrait établir des plans visant à la préparation de rapports complets destinés à fournir à la direction, les renseignements nécessaires au contrôle budgétaire, aux analyses des coûts en fonction des services et à la mesure de la performance des services de soutien de la Chambre.

Commentaires de la gestion

Recommandation acceptée. Des revues à intervalles réguliers, par la gestion, de la performance en ce qui concerne l'administration de la Chambre par rapport aux plans d'exploitation établis seront prévus dans le cadre du processus de planification, d'établissement des budgets et de préparation de rapports susmentionnés. Pour ce faire, nous aurons recours a des analyses des services et des coûts ainsi qu'a des indicateurs de performance dans des domaines pertinents. Nous adopterons également des méthodes visant à mieux renseigner les députés de la Chambre au sujet de leurs budgets et de leurs allocations.

Recommandations

5.62 Il faudrait accorder à la division des Systèmes d'informatique les pouvoirs nécessaires et des effectifs suffisants pour lui permettre d'aider tous les utilisateurs du TED au sein de la Chambre et charger cette division d'établir des normes pour l'élaboration du TED, de formuler des plans pour le TED de concert avec les utilisateurs et de coordonner la mise au point des applications du TED par des groupes d'utilisateurs.

Commentaires de la gestion

Recommandation acceptée. Nous sommes en train de préparer un énoncé indiquant un accroissement des pouvoirs de la division des Systèmes d'informatique. Des changements d'organisation appropriés seront apportés selon les besoins.

Recommandations

5.64 Il faudrait établir un poste de vérificateur interne qui relèverait directement de l'administrateur. Le Comité exécutif pourrait devenir un comité de vérification approprié.

Commentaires de la gestion

Recommandation acceptée. Le poste de directeur de la vérification interne a été établi et des mesures ont été prises afin de le combler. Un comité de vérification sera formé et comprendra au début les personnes suivantes: le greffier, le sergent d'armes et l'administrateur.

Gestion du personnel

Recommandations

5.72 On devrait procéder à une étude en profondeur de la structure de la législation et des règlements concernant la gestion du personnel, en vue de préciser la responsabilité, le pouvoir et l'imputabilité de la gestion du personnel à la Chambre. Le mandat de l'étude devrait au moins comporter une recherche approfondie et des recommandations sur les éléments suivants:

-les principes fondamentaux sur lesquels doit reposer la gestion du personnel à la Chambre;

-les méthodes, modifications législatives ou autres mesures, par lesquelles ces principes doivent être exprimés; et

-l'assignation des responsabilités, l'établissement des pouvoirs et la précision de l'imputabilité de la gestion du personnel, y compris l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation de la politique du personnel.

Commentaires de la gestion

Recommandation acceptée. Nous avons entame une revue approfondie dans ce domaine.

Recommandations

5.76 La responsabilité et le pouvoir de surveillance et de revue des activités en matière de personnel devraient être précisés, consignés par écrit et communiqués aux gestionnaires de l'exploitation.

Commentaires de la gestion

Recommandation acceptée. Nous préparons un manuel de politique sur les ressources humaines qui sera distribué à tous les intéressés.

Recommandations

5.77 Les politiques des commissaires à la régie interne, les

pratiques normalisées de gestion du personnel ainsi que les systèmes et procédés qui s'y rattachent devraient être consignés par écrit et distribués aux gestionnaires.

Commentaires de la gestion

Recommandation acceptée.

Recommandations

5.78 Il faudrait dégager les besoins de communication des renseignements concernant le personnel à tous les niveaux de gestion et mettre au point des systèmes d'information et de rapports pour répondre à ces besoins.

Commentaires de la gestion

Recommandation acceptée et actuellement mise en application.

Recommandations

5.81 Le rôle de la division du Personnel devrait officiellement être revu et redéfini en vue d'améliorer l'efficacité de la gestion du personnel. Cette revue devrait au moins tenir compte de la responsabilité et du pouvoir qui doivent être conférés à la division du Personnel, des moyens appropriés d'assurer l'imputabilité et besoin qu'à la Chambre d'une gamme complète de services de gestion du personnel.

Commentaires de la gestion

Recommandation acceptée.

Recommandations

5.82 Parallèlement à une revue de son rôle en matière de gestion du personnel, la division devrait évaluer ses pratiques et ses structures de gestion, afin de s'assurer que l'organisation de la division convienne à la nature et au niveau des services qu'elle doit offrir, et que des méthodes soient instaurées pour que les objectifs et l'ordre des priorités de la division du Personnel répondent aux besoins des cadres supérieurs de la Chambre.

Commentaires de la gestion

Recommandation acceptée. La division du Personnel a été restructurée et sera réévaluée au cours de l'année prochaine.

Services législatifs et publications

Recommandations

5.88 Il faudrait améliorer les contrôles exercés par la gestion sur les activités de la direction des Services législatifs, par exemple, en ce qui concerne la planification de l'exploitation, l'établissement des budgets et la mesure de la performance, afin que les services soient assurés de façon économique et rentable.

Commentaires de la gestion

Recommandation acceptée.

Recommandations

5.89 Il faudrait intégrer les divisions française et anglaise distinctes dont les activités sont liées aux Journaux et il faudrait étudier la possibilité d'établir une seule section d'impression bilingue pour la production des exemplaires de lancement des Débats de la Chambre des communes.

Commentaires de la gestion

Cette recommandation fait actuellement l'objet d'un examen.

Recommandations

5.92 Le greffier de comité devrait être l'administrateur en chef d'un comité et il devrait constituer, pour le président, le lien entre tous les services de soutien du comité. Le poste de greffier de comité devrait être mieux doté. Il faudrait étudier la possibilité d'affecter, à quelques postes de greffier des cadres supérieurs de la Fonction publique qui ont démontré leur compétence dans le domaine de l'administration et qui possèdent une connaissance approfondie des programmes du gouvernement et des systèmes de gestion des ministères.

Commentaires de la gestion

L'établissement d'un service professionnel charge de la réglementation est en cours et iI y a eu accord de principe des commissaires a la régie interne.

Recommandations

5.94 Afin de répondre à l'accroissement de la demande d'aide pour la recherche il faudrait étudier la possibilité d'instituer un poste de coordonnateur de la recherche. Le titulaire de ce poste devrait être bien renseigné sur les sources possibles d'aide à la recherche pour les comités et être en mesure de conseiller en conséquence les présidents des comités par l'entremise des greffiers des comités. Il n'effectuerait pas de recherches pour le compte des comités, mais il serait chargé de coordonner tous les aspects liés à l'obtention de

l'aide à la recherche pour les comités, que cette aide soit obtenue par contrat ou par l'entremise de la bibliothèque.

Commentaires de la gestion

Cette question sera examinée de concert avec les questions de la restructuration des directions chargées de la réglementation et de l'établissement de services professionnels charges de la réglementation.

Le nettoyage et l'entretien

Recommandations

5.106 Il faudrait établir des normes et des lignes directrices approuvées qui exposent les niveaux appropriés de service pour les programmes importants d'entretien.

Commentaires de la gestion

Recommandation acceptée et en voie de mise en application.

Recommandations

5.107 Il faudrait accorder plus d'importance à l'enseignement de bonnes méthodes de travail au personnel affecté au nettoyage. Il faudrait confier à une seule personne la responsabilité de former les employés assignés au ménage et à la bonne tenue des édifices et de contrôler les améliorations à apporter aux articles, aux techniques et au matériel de nettoyage.

Commentaires de la gestion

Recommandation acceptée.

Recommandations

5.108 Les procédés budgétaires et la préparation de rapports des coûts et de la performance devraient être améliorés afin d'assurer un meilleur contrôle des services de nettoyage et d'entretien:

-Les budgets devraient être préparés par des gestionnaires aux niveaux de l'exploitation de l'organisation et les résultats réels devraient faire l'objet d'un rapport à intervalles réguliers en comparaison des allocations au budget. Les budgets devraient autant que possible être fondés sur les catégories de programmes ou de projets.

-Il faudrait établir des mesures de la performance en vue d'évaluer la productivité des services de nettoyage et d'entretien de la Chambre et établir des comparaisons appropriées par rapport aux

moyennes obtenues dans l'industrie.

Commentaires de la gestion

Recommandation acceptée. La revue est en cours.

Recommandations

5.114 Le Comité mixte du restaurant du Parlement devrait revoir tes privilèges d'utilisation des cafétérias dont bénéficient les employés de la Colline parlementaire et les membres de la Galerie de la presse.

Commentaires de la gestion

Recommandation acceptée.

Recommandations

5.116 Les politiques touchant les prix pour le restaurant et les cafétérias devraient être définies et approuvées de façon officielle. Ces politiques devraient définir des pratiques et objectifs de recouvrement des fonds, ainsi que la délégation du pouvoir de modifier certains prix.

Commentaires de la gestion

Recommandation acceptée. La revue est en cours.

Recommandations

5.117 La gestion et le Comité mixte du restaurant du Parlement devraient revoir périodiquement les prix. Les revues et les décisions en matière d'établissement de prix devraient être fondées et s'appuyer sur une analyse exhaustive de l'effet des divers prix possibles sur le recouvre ment des fonds.

Commentaires de la gestion

Recommandation acceptée. Il y aura des revues périodiques des prix et on en informera le Comité mixte afin qu'il puisse prendre des décisions a ce sujet.

Recommandations

5.120 On devrait améliorer les pratiques et le contrôle financiers au moyen de:

-la préparation mensuelle de budgets et de prévisions d'encaisse;

-la présentation d'états d'exploitation par installation de restauration, selon la méthode du cet entier, faisant état en particulier des coûts de la main-d'oeuvre, de l'équipement de cuisine et du matériel utilisés pour la préparation et le service des aliments;

-la compilation et la surveillance à intervalles réguliers des mesures pratiques du rendement comme le prix unitaire des repas, le rapport de rotation des stocks et le pourcentage de la marge brute après déduction de tous les coûts directs en aliments et en main-d'oeuvre; et

-la mise au point du système de détermination de prix de revient, qui comprendrait le cet standard des repas, afin d'assurer un contrôle approprié sur les stocks de produits alimentaires.

Commentaires de la gestion

Recommandation acceptée. Nous effectuerons une étude exhaustive afin de nous doter de meilleures pratiques de gestion et de contrôle financiers.

Recommandations

5.121 Les budgets et les résultats financiers du restaurant et des cafétérias devraient être communiqués intégralement au Parlement selon les procédés en usage pour le Budget des dépenses et pour les Comptes publics.

Commentaires de la gestion

L'étude exhaustive susmentionnée portera également sur les moyens d'améliorer la déclaration des résultats financiers d'exploitation.

LE MINISTERE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN

LE MINISTERE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN

Table des matières

	Paragraphe	Page
Le ministère		
Le rôle	6.1	181
Les ressources	6.4	183
Organisation	6.6	183
Le milieu	6.8	184
Portée de la vérification	6.28	188
Sommaire des observations des vérificateurs	6.32	189
Observations et recommandations		
Rapports au Parlement	6.46	193
Planification et contrôle	6.57	195
Le transfert aux bandes indiennes des responsabilités liées à l'exécution des programmes	6.70	199
L'évaluation des programmes	6.84	202
Vérification interne	6.96	204
Le traitement électronique des données	6.104	206
Les contrôles financiers	6.105	206
La gestion du coût affectant la paye	6.123	210
Les fonds des bandes indiennes	6.132	212
Sommaire des recommandations et commentaires du ministère		216
Pièce		
6.1 Organigramme résumé		182

LE MINISTERE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN

Le ministère

Le rôle

6.1 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) a été établi en 1966 en vertu de la Loi sur l'organisation du gouvernement (s.c. 1966-67, c. 25) et devait par la suite être régi par la Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (S.R.C. 1970, c. 1-7). Il est chargé de la gestion de trois programmes: Affaires indiennes et inuit (AII), Affaires du Nord (AN) et Revendications des Autochtones. Au cours de notre vérification, le programme de Parcs Canada, qui était une des responsabilités du MAINC, a été transféré par le gouvernement au ministère de l'Environnement.

6.2 Les objectifs du ministère, formulés dans le Budget des dépenses de 1979-1980, sont les suivants:

Programme des Affaires indiennes et inuit: Conformément aux principes d'auto-développement, d'accès aux possibilités, de responsabilité et de participation au sein de la société canadienne, aider les Indiens et les Inuit à satisfaire leurs aspirations et leurs besoins culturels, sociaux et économiques et s'assurer que le Canada remplit ses obligations et ses responsabilités constitutionnelles et statutaires envers les Indiens et les Inuit.

Programme des Affaires du Nord: Favoriser, en collaborant avec les Administrations territoriales et en coordonnant l'activité des ministères et organismes fédéraux, le développement social, culturel et politique et l'expansion économique du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, en mettant l'accent sur les besoins des Autochtones du Nord et sur la protection de l'environnement du Nord.

Programme des revendications des Autochtones: Permettre aux revendicateurs autochtones d'effectuer des recherches, d'élaborer et de négocier des revendications et de réaliser la résolution des revendications foncières.

6.3 Dans ce chapitre, nous utilisons le terme "Indien" dans le sens défini par le ministère, c'est-à-dire: Une personne qui, conformément à la loi des Indiens, S.R.C. 1970, c. 1-6, est inscrite à titre d'Indien ou a le droit de l'être: c'est-à-dire Indien de plein droit. Le ministère a défini le terme "Autochtone" de la manière suivante: Canadien d'origine autochtone, y compris les Indiens inscrits et non-inscrits, les Inuit et les Métis.

Pièce 6.1 n'est pas disponible, voir le Rapport annuel.

Les ressources

6.4 Au cours de 1979-1980, le ministère s'est vu affecter plus de $1,1 milliard pour la réalisation de ses programmes. Cette affectation a été répartie entre les programmes de la manière suivante:

	Affectation (en millions de dollars)	Années-personnes
Affaires indiennes et inuit	$ 762,1	5 569
Affaires du Nord		884
- paiements de transfert	297,7	
- autres dépenses	66,5	
Revendications des Autochtones - subventions et contributions	5,1	
Administration	24,2	812
Total	$1 155,6	7 265

6.5 Le programme des Affaires indiennes et inuit représente 77 pour cent des années-personnes et environ 89 pour cent des dépenses, à l'exclusion des paiements de transfert aux administrations territoriales. Ces paiements de transfert n'ont que peu d'incidence sur le niveau de l'activité du ministère.

Organisation

6.6 Le ministère est organisé en fonction des programmes, comme on peut le constater à la lecture de la Pièce 6.1. Trois unités d'exploitation relèvent du sous-ministre adjoint aux Affaires indiennes et inuit. L'unité des Réserves et des Fidéicommis administre en ce qui a trait aux responsabilités statutaires du Canada à l'égard des Autochtones. L'unité du Logement et du Soutien des bandes est celle qui s'occupe des projets d'immobilisations et l'unité de la Promotion économique et sociale s'intéresse aux besoins sociaux, y compris l'éducation. Les neuf régions du programme des AII s'occupent de tous les aspects de l'application journalière du programme.

6.7 Le sous-ministre adjoint des Affaires du Nord dirige également trois unités d'exploitation. L'unité de la Politique et des Programmes s'intéresse aux dimensions sociales du développement du Nord et coordonne les activités du gouvernement fédéral. La Protection et la Gestion de l'environnement du Nord et de Ses ressources renouvelables relèvent de l'unité de l'Environnement. La direction de la Planification des ressources et de l'économie du Nord s'intéresse au développement économique du Nord, y compris celui des ressources non renouvelables. Les deux régions du programme des AN s'occupent des demandes et des permis d'exploration et d'exploitation des ressources du Nord.

Le milieu

6.8 Le ministère exerce son activité en vertu d'un mandat législatif constitué par 38 lois fédérales et 13 traités. Il gère de vastes territoires, fournit des Services aux Indiens et Inuit et maintient des contacts avec cinq ministères fédéraux qui exécutent également des programmes visant tout particulièrement la même population. Le ministère maintient également des contacts avec diverses associations indiennes et inuit dont les besoins formulés peuvent ne pas toujours coïncider avec les plans et l'ordre de priorités de l'heure du ministère.

6.9 Les influences de ce milieu de travail sont complexes et imposent des exigences contradictoires au MAINC. Il est important que le ministère, la population autochtone et le Parlement comprennent bien, et de la même manière, le mandat du ministère pour que l'on puisse répondre aux besoins de la population autochtone.

6.10 Le mandat législatif. Le programme des Affaires indiennes et inuit applique 22 lois fédérales. La principale de celles-ci est la Loi sur les Indiens, qui traite notamment de la définition juridique des droits des Indiens, du territoire des réserves, du

gouvernement par les bandes et de la gestion des deniers des Indiens. Les traités conclus avec les Indiens constituent également un élément particulier du mandat législatif du programme, et de nombreuses dispositions des traités ont été incorporées à la Loi sur les Indiens et aux Lois portant affectation de crédits.

6.11 À cause de la portée de cette législation, le programme des Affaires indiennes et inuit est chargé de plus d'une centaine de taches d'exploitation distinctes, qu'il s'agisse de tenir un registre des transactions sur les terres ou encore de fournir de l'assistance sociale. Ce large éventail d'activités est complexe à administrer et difficile à coordonner. Les 16 lois administrées dans le cadre du programme des Affaires du Nord portent surtout sur les ententes fédérales-provinciales ou fédérales-territoriales, sur l'administration fédérale des ressources dans les territoires et sur l'aide financière aux gouvernements des territoires.

6.12 Coordination avec d'autres programmes fédéraux. Lorsqu'il élabore des politiques liées à l'offre de ses services, le ministère doit tenir compte des autres programmes fédéraux qui visent la même population ou le même secteur géographique. Cinq autres ministères ou organismes fournissent des services qui ont une incidence importante sur les programmes du ministère. Le ministère entretient des relations avec eux, à l'administration centrale et dans les régions. Le comité interministériel des Affaires indiennes et autochtones a été formé en 1976 pour assurer la coordination des activités. Le tableau qui suit montre quelles sont les zones d'influence et le niveau de participation en fonction des dépenses consacrées à ces services.

Services rendus aux Autochtones (Budget des dépenses et Rapports annuels de 1978-1979)	Dépenses (en millions de dollars)
Commission canadienne de l'Emploi et de l'Immigration -création d'emplois et formation	$ 101,4
Ministère de l'Expansion économique régionale -développement économique	27,9
Ministère de la Justice -aide juridique	1,5
Santé nationale et Bien-être social -services de santé	125,6
Secrétariat d'Etat -développement culturel	18,1
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - programme des Affaires indiennes et inuit	690,5

6.13 Le ministère est aussi chargé de coordonner son programme des Affaires du Nord avec les administrations des Territoires du Nord-Ouest et du Territoire du Yukon et avec 20 organismes fédéraux distincts.

6.14 Relations avec les Autochtones. Les fonctionnaires du ministère font état de plusieurs facteurs qui, selon eux, contribuent à la complexité des relations du ministère avec les Autochtones. En premier lieu, il y a la question des services dans les domaines de compétence provinciale. Pour la plupart des Canadiens la prestation de nombreux services, comme l'éducation et le bien-être social, relevé de la compétence provinciale. Pour les Indiens de plein droit et les Inuit, il appartient au MAINC de fournir ces services. Lorsque les Indiens des réserves ont recours à des services provinciaux, le MAINC rembourse souvent le coût de ces services aux provinces. Il a fallu pour cela mettre en place un processus de négociation tripartite auquel participent le ministère, les provinces et les Autochtones.

6.15 La représentation des Indiens et des Inuit constitue un autre problème. Les Indiens et les Inuit ont formé des associations politiques aux niveaux local, provincial et national pour faire connaître leurs aspirations et leurs exigences, en particulier auprès des chefs politiques. La représentation au sein de groupes qui poursuivent des intérêts particuliers est une chose fréquente dans la vie politique et cela ne présente pas, d'habitude, de difficultés inusitées. Dans le cas du MAINC, toutefois, c'est toute la population autochtone qui est représentée et toute décision de gestion est susceptible de faire l'objet de débats publics. En conséquence, il y a des consultations très poussées qui exigent des processus de décision compliqués. Les décisions qui en découlent souvent, sont formulées d'une manière vague et elles ne fournissent alors qu'une orientation limitée aux parties intéressées.

6.16 La base économique des bandes indiennes constitue le troisième facteur évoqué. Diverses études menées par le ministère ont démontré que les ressources mises à la disposition de la plupart des Indiens des réserves sont insuffisantes pour qu'ils puissent jouir du même niveau de vie que les autres Canadiens. Les gestionnaires du ministère ajoutent que, dans de nombreux cas, la base économique actuelle est trop faible pour permettre aux Indiens et aux Inuit de poursuivre leur mode de vie traditionnelle.

6.17 D'après le MAINC, le défi posé aux Indiens et aux Inuit consiste à se refaire une base économique au sein de l'économie canadienne tout en préservant leur identité et leur culture propre, en protégeant les droits qui leur sont assures par les traités et en réalisant leur désir d'obtenir immédiatement les avantages matériels et les services éducatifs dont bénéficient les autres Canadiens.

6.18 Les besoins fondamentaux, y compris la nourriture, l'abri, le vêtement, la santé et l'éducation, sont considérés par le ministère comme prioritaires. La répartition au budget de 1979-1980 du Programme pour les AII est la suivante:

	Répartition (en millions de dollars)	Pourcentage
Besoins fondamentaux	577,1	76
Administration	$ 58,3	7
Progrès économique et création d'emplois	$ 51,7	7
Administration des bandes	61,5	8
Réserves et fidéicommis	13,5	2
Total	$ 762,1	100

6.19 Les gestionnaires du ministère signalent que l'absence d'une base économique peut compromettre l'efficacité des autres activités. Par exemple, ils disent qu'on peut douter de la valeur de l'éducation, s'il existe peu de possibilités de la mettre à profit; il en est de même, disent-ils, de la valeur du gouvernement par les bandes, si chaque bande demeure dépendante sur le plan économique. Ils doutent aussi que l'objectif à plus long terme d'établir une base économique stable puisse se réaliser en l'absence de la formation administrative et technique nécessaire.

6.20 La réaction aux susceptibilités culturelles et la solution du conflit qui oppose les projets à court terme et à long terme ajoutent à la complexité de la gestion et rendent plus difficiles les prises de décisions au sujet de la répartition des ressources qui demeurent limitées.

6.21 Hétérogénéité des Indiens. A l'heure actuelle, il y a quelque 300 000 Indiens de plein droit au Canada. Environ 72 pour cent d'entre eux vivent dans des réserves. A cause de la différence des modes de vie qui résultent de cette division, les besoins des deux groupes accusent des différences importantes.

6.22 D'autres différences socio-économiques sont manifestes: la population indienne comprend 10 groupes linguistiques constituant 58 dialectes; l'emplacement des réserves varie: il peut s'agir de la grande nature ou bien d'un milieu urbain. Les 573 bandes indiennes ont de deux à 9 950 membres, la moyenne se situant à 525 en 1979. Le revenu des bandes accuse également de grandes différences. Par exemple, des $102,9 millions de recettes réalisées par les bandes en 1978-1979 et provenant du pétrole et du gaz, les bandes de l'Alberta en ont obtenu $101,9 millions à elles seules. De cette somme, $83,7 millions ont été répartis entre cinq bandes. Une bande a reçu à elle seule $51,3 millions.

6.23 A cause de la diversité des buts, des aptitudes et des tâches prioritaires de toutes ces bandes, il est difficile d'appliquer uniformément des politiques nationales. Ce qui convient à une bande peut ne pas convenir ou même nuire à une autre. L'élaboration des politiques devient donc extrêmement complexe et l'élaboration et l'application des politiques de gestion exigent un degré élevé de

sensibilité au milieu.

6.24 Incidences sur la planification et le contrôle ministériel. Cette brève description du milieu dans lequel évolue le MAINC fait ressortir deux caractéristiques: la complexité et la contestation. Le milieu est complexe à cause du grand nombre de programmes fédéraux et provinciaux conçus à l'intention des Indiens, des Inuit et des gens du Nord et a cause des grandes variations qui existent entre les besoins et les objectifs des Autochtones.

6.25 D'après le MAINC, le milieu engendre la contestation entre le ministère et les Autochtones, parce que les exigences traditionnelles de planification et de contrôle du Parle ment et des organismes centraux dépassent souvent l'expérience administrative des bandes indiennes. Le ministère signale en outre que les Autochtones semblent considérer les mécanismes actuels de planification et de contrôle comme une tentative de la part du ministère et du gouvernement de limiter l'aptitude des intéressés à prendre des' décisions au sujet de leur propre avenir.

6.26 Le milieu d'exploitation du ministère impose donc des exigences spéciales à la planification et au contrôle. Par exemple:

-Le milieu est complexe, marqué d'exigences différentes de la part de groupes de clients différents, ce qui fait que les systèmes de planification et de contrôle doivent être bien élaborés et bien adaptés à des conditions variées.

-A cause de cette complexité, il faut déployer des efforts particuliers pour doter le ministère d'une orientation de l'exploitation qui soit claire et précise et pour établir des rapports appropriés à l'intention du Parlement.

-Les décisions prennent plus de temps, ce qui fait qu'il est important de déterminer les tâches prioritaires.

-Il peut être difficile de définir des mesures pertinentes au rendement, par conséquent, il faut donner plus d'importance à d'autres aspects du rendement de l'exploitation.

6.27 Nous avons tenu compte de ces éléments en déterminant la portée de notre vérification et en rédigeant les observations qui découlent de notre vérification.

Portée de la vérification

6.28 Notre vérification intégrée du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a porté surtout sur les systèmes de planification et de contrôle visant à appuyer la gestion financière, celle du personnel et celle des programmes. Nous avons également examiné les systèmes utilisés pour les rapports à présenter aux gestionnaires, aux organismes centraux et au Parlement, sur les activités du ministère.

6.29 Le programme de Parcs Canada ayant été transféré à Environnement Canada en juin 1979, nous avons mis fin à notre examen de ce programme dans le cadre de la vérification intégrée du MAINC. Le programme des Revendications des Autochtones représente moins de un pour cent des dépenses du ministère et les décisions fondamentales qui sont prises résultent souvent de négociations politiques et, parfois, de processus juridiques. Nous n'avons pas examiné le fonctionne ment du programme.

6.30 Puisque le programme des Affaires indiennes et inuit représente la plus grande partie des activités du ministère, nous avons examiné les activités de ce programme d'une manière plus détaillée que dans le cas du programme des Affaires du Nord ou des programmes d'administration. Notre vérification a porte sur les grands secteurs suivants:

-les rapports au Parlement;

-la planification et la surveillance du rendement;

-les systèmes visant à appliquer une politique importante du programme des AII, soit le transfert aux bandes indiennes des responsabilités liées à l'exécution des programmes;

-les procédés permettant de mesurer l'efficacité des programmes et de faire rapport à ce sujet;

-la vérification interne;
-le traitement électronique des données;

-les contrôles financiers; et

-la gestion du coût affectant la paye.

6.31 En outre, nous avons examiné l'élément des Comptes publics du Canada qui se rapporte au MAINC pour l'exercice 1979-1980 et, à la demande de la Chambre des communes, nous avons réalisé une vérification spéciale des fonds des bandes indiennes. Nous remercions le personnel du ministère de la collaboration qu'il nous a apportée tout au long de notre vérification.

Sommaire des observations des vérificateurs

6.32 Afin de s'acquitter de son obligation "d'aider les Indiens et les Inuit" et de "favoriser le développement social, culturel et politique et l'expansion économique du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest", le ministère exerce des activités qui ont une influence sur presque tous les aspects de la vie des Autochtones. Donc, le rôle du ministère à l'égard des Autochtones doit être bien défini et bien compris de tous les intéressés. En outre, le ministère a besoin de bons systèmes internes pour la planification des programmes, pour le contrôle de ses activités et de ses ressources et pour les rapports à présenter au Parlement sur les réalisations de ses programmes.

6.33 Nous avons constaté que les gestionnaires du ministère n'interprétaient pas tous de la même manière le rôle du ministère. Cette absence d'unanimité s'est manifestée surtout au sujet de l'attitude que, d'après les gestionnaires, le ministère devrait adopter à l'égard des réclamations des Autochtones. Par exemple, les gestionnaires ont posé les questions suivantes: le rôle du ministère doit-il être de prescrire, c'est-à-dire de répartir les ressources selon l'ordre des priorités établies par le ministère, ou bien doit-il consister à aider, en répartissant les ressources selon l'ordre des priorités déterminées par les Autochtones? Son rôle comprend-il un peu de ces deux fonctions et leur proportion devrait-elle varier selon les divers groupes d'Autochtones? Le ministère a-t-il l'obligation de procurer des avantages sociaux et économiques aux Autochtones ou est-il tout simplement chargé d'assurer une répartition équitable de son aide financière au fur et à mesure que les groupes d'Autochtones progressent vers leurs propres objectifs? Les réponses à des questions de ce genre auraient des répercussions sur l'imputabilité et le contrôle au sein du ministère.

6.34 Dans les documents approuvés par le Parlement, publiés par le ministère ou préparés à des fins internes de planification, nous n'avons pas trouve d'annoncés qui précisent clairement, pour les groupes d'Autochtones, les effets socio-économiques ou les résultats de la répartition financière que les gestionnaires ou les programmes du ministère étaient censés obtenir. Nous avons donc conclu que l'orientation du ministère, en ce qui concerne ses relations avec les Autochtones, n'était pas suffisamment claire pour que l'on puisse repérer les éléments dont le MAINC devrait être responsable dans le cadre de son mandat. Nous avons trouvé peu d'indices des efforts faits par le ministère pour préciser son imputabilité envers le Parlement en formulant des hypothèses quant à son mandat, en établissant des objectifs connexes et en les faisant approuver.

6.35 À notre avis, l'absence d'objectifs, de plans ou de buts particuliers par rapport auxquels le ministère et ses gestionnaires pourraient comparer leurs réalisations est une des causes sous-jacentes des faiblesses en matière de contrôle de gestion, dont il est fait état ici et dans les autres parties de ce chapitre.

6.36 Depuis trois ans, les révisions apportées à l'organisation financière, l'imputabilité des dépenses et les systèmes de contrôle budgétaire ont fait que le contrôle ministériel à l'égard des crédits et des affectations est maintenant satisfaisant, en général. De graves faiblesses existaient toutefois dans d'autres secteurs du contrôle financier. Les contributions aux bandes indiennes, en 1979-1980, dépassaient les $300 millions. Le ministère n'a pu donner l'assurance que ces contributions avaient été utilisées aux fins pour lesquelles elles avaient été affectées. Des efforts répétés ont été déployés pour arriver à des ententes avec les bandes indiennes au sujet des contrôles à mettre en place; il n'y a pourtant pas eu d'ententes avec toutes les bandes en cause. Nous appuyons les tentatives que fait actuellement le ministère pour établir des méthodes de contrôle de financement qui soient plus compatibles avec les exigences et les capacités de chacune des bandes.

6.37 Le ministère a l'intention de radier $17 millions sur les $81 millions tirés du Compte de l'aide au développement économique des Indiens, à titre de prêt. Bien que le ministère n'ait pas précisé, pour ce genre de prêt, ce qui constituerait un taux raisonnable de perte, il nous semble que ces mesures de radiation sont en grande partie attribuables à des contrôles de gestion insuffisants.

6.38 Le ministère a satisfait aux exigences précises du Conseil du Trésor à l'égard de la présentation du Budget des dépenses et des Comptes publics. Nous avons trouvé, toutefois, deux secteurs où les renseignements contenus dans ces documents pourraient être améliorés. La structure des activités des programmes ne traduisait pas de façon suffisante le but pour lequel les sommes avaient été attribuées, et les projets d'immobilisations énumérés dans le Budget des dépenses ne constituaient pas une prévision raisonnable des projets d'immobilisation entrepris par la suite. Les écarts entre le Budget des dépenses et les Comptes publics au sujet des projets et des dépenses d'immobilisations n'ont pas été expliqués. Pour l'exercice 1978-1979, 35 projets de plus de $250 000 ont été énumérés dans le Budget des dépenses et ont représenté une valeur totale de $19,7 millions. De ce nombre il n'y en a que huit, d'une valeur totale de $3,9 millions, qui font l'objet d'un rapport dans les Comptes publics et aucune explication n'a été fournie au sujet de cette différence. D'autres projets, non énumérés dans le Budget des dépenses, ont été entrepris avec l'approbation du Conseil du Trésor.

6.39 Le ministère consacrait beaucoup d'énergie à ses activités de planification. On possédait beaucoup de renseignements utiles aux fins de la planification. Toutefois, ces activités n'étaient pas menées d'une manière systématique et organisée, et les efforts de planification du ministère à tous les niveaux n'étaient pas regroupés dans des documents à faire approuver par la haute direction, communiqués à des fins de mise en oeuvre ni utilisés comme base du travail de surveillance et du contrôle.

6.40 En général, le ministère n'avait pas de méthodes systématiques de contrôle. Le contrôle s'exerçait selon les préférences de chaque gestionnaire. La gestion avait tendance à se concentrer sur les projets d'immobilisations et d'exécution des programmes effectués dans les collectivités indiennes et dans celles du grand Nord, mais il n'y avait pas de système officiel de contrôle des projets qui aurait pu indiquer les difficultés possibles suffisamment tôt pour qu'on puisse les éviter ou du moins en réduire les effets. On peut trouver un exemple des conséquences de ces faiblesses de la planification et du contrôle dans la mise en oeuvre de la politique de transfert aux bandes des responsabilités liées à l'exécution des programmes.

6.41 Nous avons constaté que le ministère n'avait pas prévu le rythme de ce transfert et n'en avait pas défini les conditions. Il ne s'exerçait pas de surveillance sur le rythme de la mise en oeuvre, et il n'y avait pas de surveillance ni d'évaluation des incidences sur les coûts et le fonctionnement de l'exécution des programmes

ministériels. Selon notre évaluation, à la suite de la mise en oeuvre de cette politique, les dépenses du ministère ont augmenté de plus de $36 millions par année pour le même niveau d'activité. Le ministère n'avait pas prévu ces coûts et il était incapable de les expliquer immédiatement. Nous n'avons pas déterminé quelle part de ces coûts supplémentaires aurait pu être évitée grâce à une meilleure planification ou grâce à de meilleurs procédés de gestion, mais, d'après les entretiens que nous avons eus avec les fonctionnaires du ministère, nous croyons que cette part pourrait être importante. A moins d'une amélioration des procédés de planification et de contrôle, la mise en oeuvre intégrale de cette politique pourrait ajouter plusieurs millions de dollars au coût annuel courant de l'exécution des programmes.

6.42 Pour résumer, notre vérification a établi que:

-le rôle du ministère dans ses relations avec les Autochtones était interprété de manières différentes par les gestionnaires aux divers échelons du ministère;

-les objectifs du ministère, ses programmes et ses gestionnaires ne précisaient pas quels étaient les résultats à obtenir ni à quel moment ils devaient être obtenus;

-en général, la planification à tous les niveaux du ministère n'aboutissait pas à des documents approuvés par les gestionnaires et utilisés comme méthode de surveillance et de contrôle;

-le contrôle des fins auxquelles on utilisait les ressources était généralement faible, notamment par rapport à plus de $300 millions en contributions versées aux bandes indiennes; et

-les rapports au Parlement étaient incomplets et les projets d'immobilisations énumérés dans le Budget des dépenses ne représentaient pas une prévision réaliste des immobilisations entreprises subséquemment.

6.43 Cet ensemble de faiblesses décrit une situation qui provient, selon nous, de l'absence des directives suffisamment claires de la part du gouvernement et de l'inaction du MAINC à formuler des hypothèses au sujet de son mandat, à définir des objectifs qui soient suffisamment précis pour constituer des guides d'actions et à les faire approuver. Il en résulte que le Parlement n'a pu exercer un contrôle efficace des fins auxquelles ont servi les fonds attribués au MAINC à l'intention des Autochtones.

6.44 Le ministère a fait des efforts, ces derniers temps, pour corriger certaines de ces lacunes. Au moment où notre vérification s'achevait, le ministère avait attribué les responsabilités en matière de planification; un plan d'orientation du ministère avait été préparé et approuvé et des mesures d'exploitation ainsi que des plans d'action annuels avaient été prévus pour l'exercice 1982-1983. Des changements dans les méthodes de financement des bandes indiennes font actuellement l'objet d'entretiens avec les représentants du Conseil du

Trésor et une définition plus précise du rôle du ministère à l'égard des Indiens et des [nuit fait actuellement l'objet de discussions entre le gouvernement et les représentants de groupes d'Indiens et d'autres groupes d'Autochtones.

6.45 Le 15 novembre 1979, la Chambre des communes a demandé à notre Bureau d'examiner les comptes de fidéicommis des Indiens qui sont administrés par le ministère. Nous avons constaté que les systèmes comptables étaient satisfaisants et que, dans l'ensemble, pour l'exercice 1979-1980, les opérations des Fonds de bandes indiennes étaient comptabilisées de façon appropriée. Nous n'avons pas tenté d'exprimer une opinion sur les rentrées et les déboursés des 1 146 comptes distincts de fidéicommis pour l'exercice en cours et les exercices antérieurs, vu le coût d'une telle vérification et la non disponibilité des registres en ce moment.

Observations et recommandations

Rapports au Parlement

6.46 Comme nous l'avons expliqué dans l'introduction aux chapitres sur la vérification intégrée, le Bureau du Contrôleur général a entamé un projet de révision du Budget des dépenses et des Comptes publics. Lorsqu'on révisera les sections de ces documents, affectant le ministère, il y aura lieu de tenir compte des observations qui suivent.

6.47 Renseignements sur le rendement. Pour montrer aux parlementaires quels sont les résultats ou les effets que l'on veut obtenir au moyen des dépenses effectuées, il est nécessaire de fournir des renseignements sur le rendement des principales activités et sous-activités. Par exemple, bien qu'on n'ait pas précisé d'objectifs en matière de rendement de l'éducation, il demeurerait utile de présenter au Parlement des données sur les résultats accomplis avec des renseignements comparables sur d'autres collectivités canadiennes. Cela porterait à l'attention du Parlement tous les écarts importants et inciterait, par conséquent, le ministère à corriger la situation.

6.48 Comme exemples de renseignements comparatifs qui pourraient être présentés au Parlement, mentionnons:

- -la fréquentation scolaire par groupes d'âge choisis;
- -la proportion des enfants qui terminent leurs études secondaires;
- -l'année d'étude achevée avec succès, en moyenne, à un âge déterminé; et
- -ce qu'il en coûte en moyenne pour qu'un enfant fréquente l'école pendant un an.

Ce genre de renseignements est actuellement disponible au ministère et la collecte de ces renseignements pour les besoins des rapports ne

demanderait pas un effort spécial.

6.49 Niveau de détails et structure des activités des programmes. Les renseignements contenus dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics traitent des principaux éléments des dépenses et, bien qu'ils traduisent les intentions du ministère, ils ne sont pas présentés d'une manière suffisamment détaillée pour décrire le fonctionnement du ministère et les activités entreprises. C'est ainsi, par exemple, que le Budget des dépenses de 1979-1980 donne le détail des sommes qui, selon les prévisions, seront consacrées à l'activité intitulée éducation. Aucun renseignement n'est présenté au sujet des 10 sous-activités que comportent les services d'instructions aux Indiens. Il est impossible, par exemple, de repérer les proportions des dépenses qui sont consacrées aux études élémentaires et secondaires par rapport à l'instruction post-secondaire ou celles qui servent à la conception, à la construction et à l'entretien des écoles et des résidences pour les élèves. De même, il est impossible de repérer les dépenses qu'encourt le ministère pour fournir des services d'instruction en utilisant le personnel du ministère par opposition aux services d'éducation offerts par les bandes ou par les provinces.

6.50 Nous avons note que la définition des activités et le regroupement des sous-activités en fonction de chaque activité se fondent surtout sur la structure de l'organisation de chaque programme. Cette façon de procéder est utile au point de vue du ministère parce qu'elle établit des relations plus étroites entre les sommes affectées et les responsabilités en matière de dépenses. Toutefois, au point de vue du financement et de l'imputabilité, il serait plus révélateur de définir les activités de programme en fonction des résultats recherchés et de regrouper les sous-activités en fonction de leur contribution à ces résultats. Par exemple, dans le programme des AI!, les sous-activités intitulées aide sociale, soins des enfants, soins des adultes et logements contribuent toutes au bien-être matériel des Indiens et des [nuit. Il serait possible de les regrouper sous une seule activité, soutien des besoins matériels, plutôt que de les classer sous les deux activités actuellement établies des services sociaux d'une part et de l'infrastructure et des services communautaires d'autre part. Ce remaniement mettrait l'accent sur les buts poursuivis et sur les activités auxquelles les sommes sont affectées. Un exemple de structure révisée des activités des programmes a fait l'objet d'entretiens avec le ministère.

6.51 Il en est de même du programme des Affaires du Nord. Une des activités intitulée Protection de l'environnement et Ressources renouvelables du Nord comporte neuf sous-activités sur lesquelles on ne fournit aucuns renseignements. Par exemple, le Parlement est dans l'impossibilité de comparer la raison d'être et les résultats des dépenses consacrées à la protection de l'environnement avec les dépenses se rattachant à l'exploitation des ressources renouvelables. Nous avons conclu qu'il y a lieu de fournir une ventilation plus détaillée des programmes du ministère afin d'indiquer les activités où la production peut être reliée aux coûts.

6.52 Le ministère devrait classer et regrouper les renseignements concernant les activités des programmes, dans le budget des dépenses, de manière à rendre compte des résultats escomptés et à regrouper les sous-activités en fonction de leur apport à ces résultats.

6.53 Projets d'immobilisations. Le Budget des dépenses et les Comptes publics fournissent peu de détails au sujet des dépenses en immobilisations. Des renseignements normalisés sont fournis au sujet du "coût total estimatif précédent", du "coût total estimatif courant", des "prévisions de dépenses", de l'année du Budget des dépenses et des "besoins des années futures". Pour 1980-1981, on a estime a $73 millions les dépenses d'immobilisations du ministère. Il faut apporter plus de détails si l'on veut renseigner les parlementaires sur la répartition des ressources. D'autres renseignements pourraient faire partie du Budget des dépenses, par exemple:

-le nombre et la description des projets d'immobilisations pour lesquels des fonds seront dépensés (par exemple, le nombre de maisons ou d'écoles à construire et à rénover);

-les coûts unitaires en comparaison des coûts d'autres projets semblables;

- le degré d'achèvement des projets;

-l'explication des écarts importants entre les coûts totaux estimatifs, au départ et à l'heure actuelle; et

-les rapports sur les besoins des années à venir selon l'année prévue des dépenses et selon la nature (par exemple, maisons et salles de classe dont on a besoin).

6.54 Nous avons comparé les renseignements fournis dans le Budget des dépenses à ceux fournis dans les Comptes publics pour l'exercice de 1978-1979 et nous avons conclu que les renseignements contenus dans le Budget des dépenses ne représentaient pas une prévision réaliste des projets d'immobilisations du MAINC réellement entrepris. Le Budget des dépenses a indiqué 35 projets d'une valeur de plus de $250 000 chacun et d'une valeur totale de $ 19,7 millions. Parmi ceux-là, seulement huit, d'une valeur totale de $3,9 millions ont été énumérés dans les Comptes publics. La principale raison de cet écart est que la plupart des projets d'immobilisations énumérés dans le Budget des dépenses n'ont pas été réalisés selon les plans établis. D'autres projets qui n'avaient pas été énumérés dans le Budget des dépenses ont été entrepris avec l'approbation du Conseil du Trésor.

6.55 Le ministère devrait s'assurer que tous les projets d'immobilisations énumérés dans le budget des dépenses soient énumérés dans les Comptes publics pour indiquer les dépenses réelles par rapport au plan.

6.56 Coût de programmes connexes d'autres ministères. Outre le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, qui est le

principal responsable, en vertu de la Loi sur les Indiens, de l'administration d'une variété de programmes visant à fournir des services aux collectivités indiennes et inuit, plusieurs autres ministères possèdent des programmes connexes de dépenses à l'intention des Indiens et des Inuit. Le Budget des dépenses et des Comptes publics actuels n'indiquent pas les ministères visés, le total des sommes engagées et les activités particulières auxquelles ces sommes sont consacrées. De concert avec les autres caractéristiques principales mentionnées, ces renseignements aideraient les parlementaires à acquérir une meilleure compréhension des activités du ministère.

Planification et contrôle

6.57 Dans un ministère aussi vaste et aussi complexe que le MAINC, des systèmes de planification et de surveillance du rendement sont essentiels. On s'attend à ce que ces systèmes produisent des documents complets de planification et des rapports connexes sur le rendement. Nous n'avons trouvé aucune preuve que ces rapports et documents sont produits. En conséquence, nous avons concentré notre étude sur les processus de planification et de contrôle qui devraient normalement les produire. Nous avons examiné les renseignements disponibles en vue de la planification ainsi que la marche à suivre et l'organisation qui président à l'élaboration des plans et à la prise de décisions en matière de planification. Nous avons également examiné l'incidence de la planification sur le fonctionnement du ministère en général et, en particulier, les effets de cette planification sur les méthodes qui servent à comparer les réalisations aux plans et à la mise en oeuvre des décisions.

6.58 Renseignements disponibles en vue de la planification. Nous avons cherché des renseignements qui indiqueraient ce que le gouvernement attend du ministère, ce que sont la situation et les attentes des Autochtones et nous avons cherché également des renseignements d'exploitation sur les activités du ministère.

6.59 Outre les objectifs et sous-objectifs du Budget des dépenses, on trouve l'interprétation, par le ministère, des attentes du gouverne ment à l'égard du Programme des Affaires indiennes et inuit dans un document du ministère intitulé "Relations entre le Gouvernement et les Indiens". Dans le cas du Programme des Affaires du Nord, ces formulations se trouvent dans plusieurs documents dont "Activités du Gouvernement dans le Nord" et "Programme annuel de dépenses dans le Nord".

6.60 La situation et les attentes actuelles des populations qui constituent la clientèle du ministère sont également bien consignées par écrit. Mentionnons, à cet égard, les rapports sur la situation régionale qui consignent par écrit, les attentes des Indiens, et la publication des Territoires du Nord-Ouest, "Position of the Législative Assembly on Constitutional Development in the Northwest Territories". Un exemple plus récent encore est le rapport du ministère intitulé "Les Indiens: situation actuelle". Nous avons constaté qu'il existe des données d'exploitation considérables au

sujet des activités passées et actuelles du programme des AI! et du programme des AN. Dans le cas de l'activité des Services sociaux, que nous avons examinée en profondeur, nous avons noté que, bien que des données considérables aient été conservées au niveau régional, il en existait peu à l'administration centrale.

6.61 A partir de notre examen des renseignements disponibles en vue de la planification, nous avons conclu que la nature et la quantité des renseignements disponibles étaient généralement satisfaisantes, exception faite des renseignements d'exploitation qui étaient mal coordonnés et, dans de nombreux cas, difficiles à extraire sans efforts particuliers.

6.62 Processus de planification. Nous avons constaté qu'il existait des variations considérables sur la manière dont la planification était effectuée. La question dont on s'est occupé se fondait surtout sur les exigences perçues localement et, sauf dans le cas de la planification financière et de l'établissement du budget, la documentation produite variait sur le plan des détails et de la qualité. Les plans locaux portaient sur les activités d'exploitation, par exemple les visites aux réserves et la négociation d'accords avec les bandes indiennes; toutefois, ces plans n'étaient pas complets et ne pouvaient pas, par conséquent, être groupés dans des plans d'exploitation ou financiers d'ensemble. Les plans pour l'ensemble des programmes étaient des extensions de programmes passés et de dépenses d'exploitation liés à des activités telles que l'éducation, le soin des enfants et le logement. De plus, les besoins en matière de ressources d'exploitation n'étaient pas dérivées de ces extensions. Les dépenses d'exploitation n'étaient donc pas suffisamment bien étayées.

6.63 On n'avait pas établi de liens entre ces plans locaux et les plans portant sur l'ensemble des programmes et il a été impossible de concilier les dépenses d'exploitation énumérées dans le Budget des dépenses, ou même une partie d'entre elles, avec les plans locaux.

6.64 Bien que des ressources importantes aient été consacrées à la planification au ministère, elles n'aboutissaient qu'à des résultats limités. On n'avait pas établi de processus de planification uniforme partout au ministère. En particulier, nous avons constaté que:

-la responsabilité de la planification n'avait pas été établie et que ses buts n'avaient été ni définis ni convenus sauf pour les besoins du budget;

-on avait élaboré un procédé de planification pour l'ensemble du ministère mais qu'elle n'avait pas été appuyée ou mise en application;

-on ne s'était pas entendu sur le rôle et les responsabilités des gestionnaires et du personnel de soutien, quant à la planification;

-on n avait pas précisé la nature des décisions à prendre, par exemple les politiques et procédés à adopter, les ressources à

répartir entre des activités précisées et les mesures à utiliser pour l'évaluation du rendement;et

-le contenu et la portée des plans n'avaient pas été précisés.

6.65 Dans le programme des AN, les gestionnaires avaient écarté la nécessité d'une planification de stratégie ou de direction en alléguant qu'ils avaient pour rôle unique de répondre efficacement aux demandes venant de l'extérieur. Nous avons constaté que l'effort de planification du programme des AN portait essentiellement sur la planification financière effectuée dans le cadre des cycles des prévisions de programmes et du Budget des dépenses. Les objectifs de ce programme formulés dans le Budget des dépenses indiquent pourtant un rôle plus actif. Selon nous, il importe de réévaluer la position prise par les gestionnaires.

6.66 Répercussions de la planification. Des systèmes de planification insuffisants ou incomplets peuvent influencer tous les éléments des activités ministérielles. On peut prendre de mauvaises décisions ou ne pas prendre de décisions lorsqu'on le devrait. En particulier, il n'existe pas de base stable pour les contrôles de gestion. Nous avons examiné la manière dont avait été planifiée et mise en oeuvre l'importante décision de transférer aux bandes indiennes les responsabilités de l'exécution des programmes. Les résultats de cet examen font l'objet d'un rapport distinct dans la prochaine partie de ce chapitre. Dans le cadre de cet examen, nous avons constaté que, à l'exception du contrôle budgétaire, la surveillance et le contrôle se font d'une manière peu officielle qui dépend généralement de la personnalité de chaque gestionnaire.

6.67 Selon nous, l'incertitude au sujet du rôle du ministère est un facteur qui explique cette situation. Tant que ce rôle ne sera pas précisé et communiqué, il est probable que la planification demeurera vague. D'ici là, toutefois, il reste plusieurs étapes que le ministère pourrait adopter pour corriger les lacunes de la planification.

6.68 Le ministère devrait s'assurer que:

-le but de la planification soit défini, communiqué et compris dans l'ensemble du ministère;

-le contenu et la portée prévus des plans du ministère, de ses programmes et de ses bureaux locaux soient définis et compris;

-les rôles et les responsabilités des gestionnaires et du personnel de soutien ayant trait à la planification soient définis et compris;

-des programmes de travail et des calendriers de planification soient préparés; et

-un agent à la planification soit nommé pour coordonner la réalisation de ces tâches.

6.69 Depuis le parachèvement de notre vérification, nous avons appris que des responsabilités plus précises en matière de planification ont été affectées à chaque programme et à des hauts fonctionnaires du ministère. Un plan de direction a été approuvé et le ministère a l'intention d'achever des plans d'exploitation à temps pour la préparation du Budget des dépenses de 1982-1983. Ce sont là des mesures positives qui indiquent un engagement de la part de la haute direction du ministère dans le sens de l'amélioration des fonctions de planification et de contrôle.

Le transfert aux bandes Indiennes des responsabilités liées à l'exécution des programmes

6.70 Dès 1965, le ministère de la Citoyenneté et de l'immigration, à qui était alors confié le programme des Affaires indiennes, a commencé à confier aux bandes indiennes l'exécution des activités de programme. Par exemple, des fonds ont été fournis aux bandes pour l'engagement d'enseignants et de professionnels de l'aide sociale appelés à travailler dans les réserves, alors que, auparavant, ce personnel avait été à l'emploi du ministère. Cette pratique de transfert est devenue une politique en 1974 et, en 1975, 400 bandes géraient $100 millions. Durant l'exercice de 1978-1979, 519 bandes géraient $230 millions de fonds affectés à des programmes.

6.71 Portée de la vérification. Nous avons revu la mise en application de cette politique et son incidence sur l'administration des programmes, et nous avons examiné:

- les documents sur la planification;

-le processus par lequel ont été prises les décisions liées aux transferts;

-les ententes rendant officielles les décisions liées aux transferts; et

-l'effet de cette politique sur les coûts d'administration.

6.72 Nous avons examiné les constatations d'un groupe de travail du ministère sur les opérations de l'activité d'aide sociale, y compris la manière dont le transfert aux bandes indiennes a pu avoir des effets sur l'exécution de cette activité.

6.73 Planification et mise en oeuvre. Notre examen du transfert des obligations liées à l'administration et à l'exécution des programmes par le ministère aux bandes indiennes a fait ressortir plusieurs insuffisances importantes de planification et de contrôle.

6.74 Les méthodes de financement au moyen de contributions et par l'attribution des coûts administratifs aux bandes indiennes ont été élaborées à l'administration centrale. Les gestionnaires prévoyaient que la politique de transfert réduirait les années-personnes du ministère; toutefois, nous n'avons trouvé aucune analyse pouvant

étayer cette attente et rien n'indique qu'il y ait eu un plan global de mise en oeuvre. La rapidité et les modalités de l'application de cette politique ont été laissées surtout à la discrétion des gestionnaires en cause. En particulier:

-il n'existait aucune prévision quant au nombre de bandes vraisemblablement appelées à participer au programme, quant au rythme du transfert anticipé ou quant au temps nécessaire à la réalisation d'un transfert contrôlé;

-il n'y avait aucune évaluation de l'incidence probable du transfert des programmes sur les coûts d'administration et les coûts des programmes à court terme; et

-il n'y avait aucune condition clairement définie régissant l'acceptation des demandes de transfert de programmes ni aucun indice quant à la manière dont les décisions seraient prises.

6.75 Selon nous, le ministère n'avait pas suffisamment bien planifié la mise en oeuvre de cette politique. En l'absence d'un plan de mise en oeuvre, aucun objectif ou calendrier précis ne peut être établi permettant aux gestionnaires de juger du progrès de l'entreprise. Nous avons également conclu que le ministère ne gérait pas suffisamment bien la mise en oeuvre de la politique. Les données disponibles montrent que le ministère:

-n'avait ni déterminé à quel niveau ni comment se ferait l'approbation des transferts;

-manquait d'uniformité dans la formation du personnel des bandes pour la réalisation des normes exigées par le transfert des programmes;

-n'avait pas prescrit de moyens pour que le transfert des programmes se fasse sans perte de contrôle et de continuité des niveaux de services;

-n'avait pas réussi à mettre en oeuvre un accord normalisé rendant officielles la délégation des pouvoirs et les conditions du transfert des programmes; et

-ne suivait pas les progrès de la mise en oeuvre de la politique, les effets sur le coût total des programmes et sur les niveaux de service, ou l'incidence sur les coûts d'administration.

6.76 Au cours de notre vérification, le ministère a effectué une étude nationale du programme d'aide sociale pour indiquer les lacunes se présentant dans les bureaux de bandes et les bureaux de district du ministère. Le ministère groupe actuellement les résultats, de cette étude et élabore des plans d'action pour assurer la mise en oeuvre des recommandations de son groupe d'étude. Le ministère rédige actuellement des lignes directrices d'exploitation nationale pour le programme des Services sociaux.

6.77 Le ministère devrait compléter et mettre en oeuvre ses lignes directrices d'exploitation nationale associées à l'activité des Services sociaux et élaborer des lignes directrices semblables à l'égard d'autres activités;

6.78 Incidence sur les coûts d'adminIstration. Nous avons évalué les coûts administratifs résultant du transfert des programmes et noté une augmentation considérable des coûts annuels. Dans le calcul de cette augmentation, nous avons déduit les effets de l'inflation et de l'augmentation du nombre des services offerts. Les coûts d'administration annuels subis par le programme et par les bandes au 31 mars 1979 avaient augmenté de quelque $36 millions à la suite des transferts effectués depuis l'adoption de la politique en question. Ces coûts comprenaient principalement la rémunération des fonctionnaires et les allocations accordées aux bandes à titre de rémunération. Ils représentent une augmentation totale réelle de 44 pour cent.

6.79 Nous avons examiné l'incidence sur les coûts d'une manière plus détaillée dans le cas des Services sociaux en Colombie-Britannique. Nos calculs ont révélé que le transfert, aux bandes, de la responsabilité des programmes a entraîné des augmentations de coûts se situant entre 75 et 150 pour cent pour la première année du transfert. Au moment de notre vérification, il semble que le ministère n'était pas conscient de l'augmentation de $36 millions. Le ministère n'avait pas surveillé ces coûts et ne pouvait en expliquer l'augmentation.

6.80 On peut proposer les raisons suivantes pour expliquer l'augmentation des coûts:

-la charge de travail accrue dans le ministère pour l'approbation et la réalisation des transferts;

-la nécessité accrue de fournir des conseils aux bandes indiennes;

-des montants excessifs accordés aux bandes pour couvrir les frais généraux et les coûts administratifs directs (ces frais sont calculés en pourcentage du coût des programmes qui sont transférés);

-la difficulté qu'éprouvent les gestionnaires à repérer le personnel excédentaire; et

-l'approbation de transferts avant que les conditions soient propices, ce qui entraîne des mesures de correction coûteuses.

6.81 Nous n'avons pas examiné dans quelle mesure chacun de ces facteurs peut avoir contribué à l'augmentation des coûts; toutefois, les gestionnaires du ministère ont affirmé que, selon eux, la charge de travail supplémentaire avait été faible. Nous avons conclu qu'une part importante de ces coûts en supplément aurait pu être évitée par une meilleure planification et de meilleurs procédés de mise en oeuvre.

6.82 Des coûts supplémentaires de $36 millions par année sont importants et, à notre avis, ils confirment la nécessité d'une planification et d'un contrôle améliores.

6.83 Le ministère devrait:

-déterminer les raisons pour lesquelles les coûts d'administration associés à la politique de transfert ont augmenté;

-entreprendre l'évaluation des effets de la politique sur le coût des programmes;

-établir un plan d'ensemble, à partir des résultats de l'évaluation, pour l'application de cette politique, y compris la prévision des coûts et des années-personnes; et

-établir des processus visant à contrôler la mise en oeuvre de cette politique par rapport au plan.

L'évaluation des programmes

6.84 En 1976, le programme des Affaires indiennes et inuit s'est doté d'une unité pour l'évaluation des programmes. Cette fonction relève actuellement de la division de la Politique centrale et le groupe d'évaluation est autorisé à évaluer tous les programmes.

6.85 Portée de la vérification. Nous avons évalué dans quelle mesure le MAINC avait établi des procédés satisfaisants permettant de mesurer l'efficacité des programmes et de faire rapport à ce sujet dans les cas où il aurait été raisonnable et convenable de le faire. Nous avons vérifié la fonction d'évaluation du programme des Affaires indiennes et inuit par rapport aux critères élaborés par notre Bureau et par le Bureau du contrôleur général. Notre travail a porté sur l'examen de l'objectif des programmes et de leurs effets sur les activités ministérielles ainsi que sur l'examen des méthodes adoptées pour la mesure de l'efficacité des programmes et en faire rapport. Cet examen a été complété par une étude en profondeur de sept projets d'évaluation.

6.86 La manière dont les fonds devraient être utilisés par le ministère est déterminée en partie par l'orientation officielle donnée au MAINC par le Parlement au moyen de lois appropriées. Lorsque cette orientation est imprécise, ce sont les objectifs et les programmes du ministère apparaissant dans le Budget des dépenses, qui précisent la manière dont les fonds doivent être utilisés. Dans le cas du programme des Affaires indiennes et inuit, seulement trois pour cent des dépenses du ministère sont réellement déterminés par les lois qui régissent le programme. Le reste est approuvé, à partir du Budget des dépenses, en vertu des lois portant affectation de crédits.

6.87 Les autres moyens qui donnent une orientation moins officielle au ministère comprennent les énoncés publics, les lettres de hauts fonctionnaires, les débats de la Chambre des communes et

d'autres documents publiés.

6.88 Ces documents ne précisent pas clairement la position que le ministère devrait adopter dans ses relations avec les Autochtones. En particulier, ils ne précisent pas que les fonds publics devraient être utilisés par le MAINC à la recherche d'avantages économiques et sociaux pour les Autochtones ou que le ministère devrait simplement répartir ces fonds d'une manière équitable entre les Autochtones à mesure que ceux-ci progressent vers leurs propres objectifs. Nous avons constaté qu'on ne savait pas si les fonds publics devraient servir à assurer aux Autochtones l'accès aux biens et aux services dont jouissent l'ensemble des Canadiens, ou à assurer seulement une aide financière aux Autochtones comme cela se fait à l'égard des autres Canadiens nécessiteux.

6.89 Cette imprécision du mandat du ministère a influencé les actions et les décisions des gestionnaires. Les décisions en matière de répartition des ressources étaient prises en fonction des tâches prioritaires déterminées par le ministère, mais l'utilisation réelle de ces fonds ne faisait pas l'objet d'un contrôle systématique, à part de s'assurer que les fonds parvenaient bien aux destinataires. C'est ainsi que des contributions étaient faites à des bandes indiennes pour des buts particuliers comme la construction d'un certain nombre de nouvelles maisons, mais une fois les contributions faites, le ministère ne contrôlait pas systématiquement le nombre des maisons nouvelles qui avaient été réellement construites.

6.90 Puisque l'orientation donnée au ministère en ce qui concerne les relations avec les Autochtones n'était pas suffisamment claire pour qu'on puisse repérer ce dont le ministère était responsable, on aurait pu s'attendre à ce que la direction du ministère fasse ses propres hypothèses au sujet du mandat du ministère, qu'elle établisse des objectifs et des indicateurs de rendement correspondants et qu'elle recherche l'approbation de tout cela. Rien ne nous a indiqué que le ministère ait pris de telles mesures.

6.91 Dans les documents préparés par le ministère, et soumis à l'approbation du Conseil du Trésor, à des fins de publication et de planification interne, nous n'avons trouvé aucune formulation ni série de déclarations concernant les effets socio-économiques ou les résultats en matière de répartition financière que le ministère, ses gestionnaires ou ses programmes étaient censés obtenir. Selon nous, les objectifs et les buts élaborés par le ministère n'étaient pas suffisamment clairs pour indiquer ce dont le MAINC était imputable. L'imprécision de l'orientation donnée au ministère; a qu'il faut ajouter l'absence d'une orientation fournie par le ministère même, a créé une situation qui, selon nous, ne fournit aucune base précise permettant d'obliger le ministère à rendre compte de l'utilisation et de la gestion des deniers publics.

6.92 Le ministère a commencé à s'occuper de cette question et il cherche une définition plus précise de son mandat dans des entretiens avec le gouvernement et avec les représentants des Indiens et des autres groupes d'Autochtones. En juillet 1980, le ministère a

approuvé un Plan directeur contenant des objectifs et des buts qui précisent plus clairement les engagements à long terme des programmes du ministère.

6.93 Systèmes d'évaluation des programmes. Nous avons évalué le travail effectué par le ministère dans le secteur de l'évaluation des programmes et nous avons constaté que, en tant qu'études exploratoires, le travail réalisé dans le cadre du programme des Affaires indiennes et inuit est satisfaisant. Ces études ont indiqué clairement la portée et les objectifs des évaluations proposées; elles ont examiné la clarté des objectifs de programmes connexes et la possibilité de les mesurer; et elles ont fourni une orientation en vue d'un travail d'évaluation plus poussé. Elles n'ont toutefois mesuré ni les effets socio-économiques des activités des programmes ni le rendement de ces activités par rapport aux objectifs des programmes. Nous avons constaté, en outre, que les gestionnaires du ministère n'utilisaient pas toujours les résultats des études exploratoires pour améliorer les programmes ou pour modifier les systèmes d'exécution.

6.94 Les systèmes établis pour la réalisation du travail d'évaluation fonctionnaient d'une manière satisfaisante. Dans certains secteurs, par exemple dans l'utilisation de comités consultatifs et la surveillance de la mise en oeuvre des recommandations, les pratiques observées étaient très avancées.

6.95 Le ministère, après avoir élargi le mandat du groupe de 1'évaluation des programmes de manière à englober tous les programmes, devrait s'assurer que:

-un plan global soit préparé pour compléter les études exploratoires et pour entamer les évaluations de l'efficacité là où il convient de le faire dans tout le ministère; et

-les résultats des études exploratoires soient utilisés par les gestionnaires pour améliorer les programmes ou modifier les systèmes d'exécution.

Vérification interne

6.96 Au cours de 1977-1978, le Bureau du vérificateur général a entrepris une étude de la vérification interne du MAINC dans le cadre d'une étude de la vérification interne à l'échelle de l'administration fédérale. Cette étude visait à évaluer la valeur reçue par le gouvernement en contrepartie des sommes consacrées aux activités de vérification interne. Dans notre Rapport annuel de 1978, chapitre 12, nous avons formulé les normes que devraient suivre les groupes ministériels de vérification interne.

6.97 En 1978, notre Bureau a fait savoir au MAINC que le ministère n'avait pas retiré tous les avantages possibles des sommes consacrées à ses activités de vérification. L'étude a révélé que:

-l'organisation de la vérification interne était insuffisante pour effectuer une vérification efficace;

-la portée de la vérification était incomplète et ne faisait pas l'objet de modification pour répondre à une orientation et à des besoins en évolution au sein du ministère; et

-le ministère n'avait pas fourni une orientation suffisante au Bureau des services de vérification (BSV) au sujet des vérifications internes qu'il a effectuées au nom du ministère.

6.98 En avril 1979, le ministère a nommé un nouveau directeur de la vérification interne, chargé de définir un nouveau mandat et une nouvelle organisation pour cette tâche. A l'heure actuelle, la direction de la Vérification du ministère dirige une soixantaine de travaux de vérification exécutés par le BSV et par des entreprises comptables de l'extérieur.

6.99 Portée de la vérification. Nous avons examiné la fonction de vérification interne afin de déterminer dans quelle mesure le ministère avait attaqué et corrigé les lacunes. La portée de notre travail a comporté l'examen:

-des changements d'organisation qui avaient été effectués et des liens hiérarchiques qui en découlaient;

-des plans de vérification à long terme et à court terme élaborés par la direction;

- du mandat de la vérification interne;

-des procès-verbaux des réunions du comité de vérification; et

-du travail de vérification fait depuis un an.

6.100 Observations. Depuis la nomination du nouveau directeur, la principale activité de la direction de la Vérification ministérielle a consisté à déterminer et à faire approuver un nouveau mandat et des plans de vérification à court terme et à long terme.

6.101 Le mandat a été approuvé en février 1980. Il définit clairement les responsabilités de la Direction; il a été communiqué de manière efficace et il est conforme à la politique et aux procédés recommandés par les Bureaux du contrôleur général et du vérificateur général.

6.102 Sur le plan des fonctions, la Direction relève du Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation. Ce comité a été constitué en janvier 1980 et il est présidé par le sous-ministre. Aux fins de la gestion des ressources, la Direction relève du sous-ministre adjoint, Finances et Services professionnels. Cette structure d'organisation offre un degré d'indépendance et un champ d'action raisonnables à la fonction de la vérification interne. La Direction a préparé un plan quinquennal et des plans annuels pour ses activités de vérification. Ces plans ont été approuvés par le Comité de vérification et d'évaluation du ministère en mai 1980. Pour

l'exercice 1979-1980, la Direction a également obtenu l'approbation d'un budget de $1,1 million comportant la rémunération de neuf vérificateurs professionnels, dont quelques-uns n'ont pas encore été embauchés, ainsi que les honoraires à verser pour le travail des vérificateurs externes.

6.103 Selon nous, la Direction a entrepris d'une manière satisfaisante le travail de planification nécessaire à la mise en place d'une organisation acceptable de vérification interne. Elle poursuit ses vérifications approuvées pour l'exercice en cours.

Le traitement électronique des données.

6.104 Les directives et les lignes directrices pour la gestion du TED sont établies dans le Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor, chapitre 440, publié en décembre 1978. Nous avons examiné les nouvelles politiques et les nouveaux procédés du TED au ministère et conclu qu'elles satisfont aux exigences du Conseil du Trésor et, dans certains cas, les dépassent. Elles satisfont également aux critères de vérification du TED formules dans le chapitre 7 de notre Rapport annuel de 1979.

Les contrôles financiers

6.105 Le ministère a déployé des efforts considérables, au cours des trois dernières années, pour améliorer ses systèmes de contrôle financier. Le système de contrôle budgétaire (SCB) a été adopté en 1978-1979 et le système de comptabilité des dépenses (SCD) un an plus tard.

6.106 Portée de la vérification. Notre vérification a comporté l'examen général de tous les systèmes financiers. Dans chaque cas, nous avons examine l'utilité des systèmes pour les gestionnaires du ministère, la conformité de ces systèmes aux politiques et aux règlements financiers et, le cas échéant, l'état présent du travail de mise en oeuvre. Nous avons étudié, en particulier, trois grands secteurs: les Systèmes de comptabilité des dépenses et de contrôle budgétaire, le contrôle des contributions faites aux bandes indiennes et le contrôle exercé sur le Compte d'expansion économique des Indiens.

6.107 Systèmes de comptabIlité des dépenses et de contrôle budgétaire. Les deux systèmes financiers, SCB et SCD, ont été appliqués à l'ensemble du ministère et, comparativement aux systèmes anciens, ont permis d'améliorer le contrôle financier. En règle générale, ces systèmes fonctionnaient d'une manière satisfaisante et permettaient de s'assurer que les dépenses ne dépassaient pas les affectations et que les fonds étaient répartis conformément aux intentions exprimées.

6.108 Une étude ministérielle a conclu que ces systèmes pouvaient fournir aux gestionnaires les renseignements dont ils avaient besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités en matière de gestion financière mais que, dans certains cas, les gestionnaires n'étaient

pas suffisamment conscients de la manière dont ces systèmes pouvaient les aider à gérer leurs activités et leurs ressources ou de la nature des rapports que les systèmes pouvaient produire. En conséquence, l'utilisation des systèmes était limitée. Notre vérification a confirmé ces observations et nous appuyons la recommandation de l'étude du ministère pour une formation supplémentaire des gestionnaires du ministère, cette formation permettant d'assurer l'utilisation appropriée et complète des systèmes en place.

6.109 Contrôle des contributions faites aux bandes indiennes. A compter de 1967, notre Bureau a fait savoir que le contrôle des contributions faites aux bandes indiennes constituait une faiblesse importante de la capacité du ministère à rendre des comptes au parlement. Au cours de notre vérification, nous avons examiné les politiques et les procédés du ministère liés aux ententes conclues avec les bandes sur les contributions, les méthodes de comptabilité utilisées pour l'inscription de ces contributions et les pratiques en usage sert pour vérifier l'utilisation qui est faite de ces sommes par les bandes indiennes. Le niveau des contributions aux bandes indiennes a été supérieur à $300 millions en 1979-1980.

6.110 Malgré les nombreuses tentatives faites à cet effet par le ministère, il n'y a pas eu, entre le ministère et les bandes, d'accords uniformes précisant le but des contributions et la responsabilité des parties en cause. Une entente détaillée a été rédigée en 1979; mais elle a donné lieu à de vives discussions et c'est pourquoi le ministère accorde des contributions sans qu'il y ait d'entente signée à cet égard. Le ministère a rédigé une nouvelle entente moins formaliste qu'il estime être plus sensible aux besoins des bandes indiennes. On n'y trouve pas, cependant, de dispositions précises sur la manière dont le ministère surveillerait l'utilisation de ces contributions.

6.111 Il y a eu peu d'amélioration en 1979-1980 en ce qui concerne les contrôles exercés sur l'utilisation des contributions par les bandes indiennes. Dans bien des cas, les gestionnaires ne savaient pas combien d'états financiers de bandes indiennes avaient été vérifiés ou si les opinions des vérificateurs comportaient des réserves ou des récusations. Au cours de l'année, la surveillance s'est faite d'une manière "ad hoc" et nous avons constaté que les contributions se poursuivaient alors même que les bandes ne rendaient pas compte correctement des sommes qu elles avaient reçues.

6.112 Le ministère a signalé qu'il doit faire preuve d'une souplesse considérable dans l'administration des contributions faites aux bandes. Le ministère avance en outre, que les mécanismes de contrôle qu'il faut pour satisfaire aux exigences du Conseil du Trésor pourraient bien dépasser les capacités administratives actuelles de bien des bandes. Cela indique l'à-propos d'un examen portant sur la validité des contrôles actuels et de la méthode de financement.

6.113 Étant donné le caractère persistant des problèmes que connaît le ministère lorsqu'il s'agit d'élaborer et d'appliquer des contrôles sur l'utilisation des contributions, étant donné aussi le

nombre des tentatives déployées sans succès en vue d'élaborer et d'appliquer des ententes satisfaisantes, le ministère a pris l'initiative d'instituer des mécanismes de financement qui soient plus compatibles avec la situation générale et les capacités administratives des diverses bandes. C'est la une mesure positive, à condition qu'il existe un mécanisme convenable assurant l'imputabilité de l'utilisation des fonds.

6.114 Le ministère devrait instituer des processus d'imputabilité qui conviennent à diverses méthodes de financement et à divers moyens d'exécution des programmes et chercher à obtenir l'autorisation de choisir ceux qui conviennent le mieux aux besoins de chaque bande.

6.115 Compte d'expansion économique des Indiens. Le rôle du Compte d'expansion économique des Indiens, formulé dans la loi portant affectation de crédits, est de fournir des garanties de prêt et des prêts directs pour financer des entreprises éventuellement viables et des possibilités d'emplois aux Indiens. Jusqu'à présent, quelque $81 millions ont été prêtés et, au 31 mars 1980, il restait un solde en capital de $52,3 millions.

6.116 Nous avons examiné dans quelle mesure le ministère avait amélioré la gestion du Compte à la suite des observations formulées dans notre Rapport de 1978 (paragraphe 21.5) au sujet de l'insuffisance des procédés de comptabilité et de contrôle du compte.

6.117 Notre vérification a confirmé qu'il reste de graves faiblesses dans l'administration du Compte. Elles ont été indiquées dans six études précédentes du ministère et comprenaient les suivantes:

-En utilisant ce Compte, on s'est demandé si le Compte avait pour rôle de financer des entreprises possiblement viables, de créer des emplois à court terme ou de fournir un lieu de formation aux entrepreneurs autochtones.

-On n'avait pas attribué d'imputabilité précise quant au rendement du Compte.

-La surveillance des projets était limitée et les résultats indiquaient qu'elle visait plutôt à soutenir les projets de mise en valeur commerciale qu'à assurer le respect des accords de prêts et des conditions des projets.

-Les procédés comptables n'avaient pas été élaborés, les dossiers des prêts n'étaient pas à jour, les soldes en cours n'étaient pas conciliés au compte de contrôle du Ministère des Approvisionnements et Services (MAS), l'intérêt était mal calculé et les arrérages n'étaient pas connus.

-On n'avait pas établi de politiques et de procédés précisant les exigences en matière de garanties, les méthodes de perception et les conditions régissant les mesures de recouvrement.

-On n'avait pas élaboré de politiques et de procédés pour l'administration des prêts garantis.

6.118 Le ministère a demandé au Conseil du Trésor l'autorisation de radier des prêts se chiffrant à $17 millions. Le ministère n'a pas précisé ce qui constituerait un taux de perte raisonnable, compte tenu du but des prêts. Selon nous, ces mesures de radiation envisagées par le ministère s'expliquent en grande partie par la faiblesse du système ministériel d'approbation des prêts, de contrôle des projets et de recouvrement des prêts, et par le peu d'attention que le ministère a accordé aux contrôles et aux systèmes financiers concernant les sommes à recevoir.

6.119 Depuis, 1972, le ministère a dépensé $1,4 million dans trois tentatives infructueuses visant à établir des systèmes informatiques offrant des renseignements pour la gestion et aidant à contrôler le Compte. Il convient de noter que ces projets ont été entrepris avant l'adoption du nouveau procédé pour la mise en place des systèmes du TED. La consignation par écrit reliée à ces projets était limitée, mais les documents que nous avons examinés et les interviews que nous avons effectuées indiquent que ces défaillances sont sans doute causées par un contrôle de gestion insuffisant à l'égard des projets et par la non-participation des agents financiers du ministère.

6.120 La complexité du milieu dans lequel fonctionne le MAINC ne justifie pas l'absence de contrôles comptables et financiers de base. Même en tenant compte de difficultés inhabituelles sur le plan de la perception, nous n'avons trouvé aucune raison pour expliquer d'une manière satisfaisante que les difficultés connues n'aient pu être réglées avec succès. Nous en avons conclu que le ministère n'exerçait pas de contrôle suffisant à l'égard du Compte.

6.121 Le ministère a reconnu ces faiblesses qui existent depuis longtemps et, en 1979, il a pris des mesures pour en corriger quelques-unes. Il suit actuellement de meilleures pratiques pour l'approbation des prêts, le calcul des intérêts et la conciliation des soldes courants. Ce sont la des mesures positives qui aideront le ministère à améliorer la gestion de cet actif. Toutefois, il reste beaucoup de choses à faire avant qu'on puisse prétendre à l'existence d'un contrôle efficace.

6.122 Pour améliorer son contrôle de gestion et financier à l'égard du Compte d'expansion économique des Indiens, le ministère devrait:

-revoir la nécessité du Compte et se faire une opinion sur le rôle de celui-ci;

-nommer une personne qui soit directement chargée de gérer le Compte et qui soit aussi imputable du rendement du Compte;

-élaborer et appliquer des politiques sur l'approbation, la perception, le recouvrement et la radiation des prêts; et

-élaborer des politiques et des procédés pour l'administration des prêts garantis.

La gestion du coût affectant la paye

6.123 En 1978-1979, un examen de la gestion du coût affectant la paye au sein du ministère a été entrepris dans le cadre d'une étude effectuée par le Bureau du vérificateur général et portant sur l'ensemble de l'administration fédérale. Selon le Budget des dépenses de 1979-1980, les dépenses du MAINC consacrées au personnel ont été de $158,7 millions sur un budget total de $1 155,6 millions.

6.124 Portée de la vérification. Comme dans le cas de l'étude portant sur l'ensemble de l'administration, nous avons fait porter l'essentiel de nos efforts sur trois secteurs de fonction à l'intérieur de l'activité de gestion du coût affectant la paye: planification de la main-d'oeuvre; formation et perfectionnement; systèmes de renseignements sur les ressources humaines. Dans le secteur de la planification de la main-d'oeuvre, nous avons examiné les systèmes du ministère pour déterminer le nombre d'emplois dont il aurait besoin, le nombre d'employés pouvant être recrutés et les moyens de pallier aux insuffisances en matière de personnel. Notre vérification de la formation et du perfectionnement a consisté en l'examen des systèmes et procédés qui servent à établir la planification et le budget de la formation, d'en assurer la réalisation et d'en permettre l'évaluation des résultats. Nous avons évalué les systèmes de renseignements sur les ressources humaines pour établir que les besoins des gestionnaires en matière de renseignements étaient satisfaits et pour déterminer que le coût des renseignements était justifié par les avantages reçus.

6.125 Observations. Le ministère avait réalisé une analyse raisonnable de la main-d'oeuvre a l'égard des catégories d'employés de la direction (SX), du personnel (PE) et des finances (FI). Aucune analyse n'a été réalisée à l'égard des autres groupes d'employés, qui représentent 90 pour cent du total. L'incidence sur le besoin en personnel, de la politique du transfert des responsabilités d'exécution aux bandes indiennes, c'est que le nombre des fonctionnaires ainsi que les techniques qu'ils doivent posséder évoluent et continueront d'évoluer à l'avenir. A notre avis, ce secteur de changement devrait faire l'objet d'efforts concertés quant à la gestion de la main-d'oeuvre.

6.126 Il a été impossible, toutefois, d'élaborer les plans nécessaires en matière de main-d'oeuvre car les gestionnaires des programmes n'avaient ni établi des prévisions pour des activités des programmes les plus susceptibles d'être transférées aux bandes indiennes, ni considéré le moment de ce transfert. En conséquence, les gestionnaires étaient mal préparés à faire face à la pénurie des compétences aussi bien qu'aux excédents de personnel. Cette situation a sans doute contribué à l'augmentation des années-personnes dans l'administration entre 1974 et 1980.

6.127 Le ministère a toujours préparé des projets annuels de

formation et de perfectionnement fondés sur les tâches prioritaires indiquées par le sous-ministre. Ces projets ont été réalisés et surveillés; toutefois, ils ne traduisaient pas les besoins suscités par la politique de transfert du ministère. En outre, les systèmes financiers n'attribuaient pas tous les coûts liés à la formation et au perfectionnement. Nous avons évalué à $4,8 millions pour 1977-1978 les dépenses de cette activité; on peut comparer cette somme aux $2,9 millions repérés par le Conseil du Trésor d'après les données fournies par le ministère. La différence peut s'expliquer surtout par le fait que le Conseil du Trésor n'obtient pas des données complètes du ministère.

6.128 Alors même que le ministère aurait tenté de pousser plus loin l'élaboration des projets liés à la main-d'oeuvre des programmes intéressant la formation et le perfectionnement, il en aurait été empêché par les graves insuffisances de ses systèmes de renseignements sur les ressources humaines. A lui seul, le système d'information sur le personnel du ministère, mis au point par le ministère, compte $400 000 par année en frais de fonctionnement. Nous avons constaté que les gestionnaires ne savaient pas quels étaient les rapports que le système pouvait produire. Seulement deux des neuf régions possédaient des dossiers complets et raisonnablement précis. Des codes numériques étaient employés dans les rapports produits, que les utilisateurs devaient interpréter au moyen d'un manuel de codage. Selon nous, le ministère ne retirait pas tous les avantages possibles du fonctionnement de ce système.

6.129 Depuis notre vérification, le ministère a rédigé le projet d'une politique sur la planification de la gestion du personnel et il a élaboré des procédés pour l'application de cette politique. Il s'est également donné de nouvelles politiques et procédés de formation qui vont intégrer la formation et le perfectionnement à la planification de la main-d'oeuvre. Les coûts de la formation et du perfectionnement peuvent être enregistrés et extraits plus facilement et certaines modifications ont été apportées aux systèmes de renseignements sur le personnel du ministère.

6.130 Le succès de ces entreprises dépend de la concentration des efforts d'amélioration et que ceux-ci soient menés par des groupes clés d'employés, par exemple les membres de la direction, les employés autochtones, les conseillers des bandes et les enseignants. Agir autrement, serait peut-être éparpiller les efforts et rendre plus difficile l'obtention d'un soutien constant de la part des unités d'exploitation.

6.131 Le ministère devrait:

-analyser l'effet de la politique du transfert sur le nombre et sur les qualités professionnelles des employés du ministère dont on a besoin dans chaque région;

-indiquer les groupes d'employés oU se présente le plus grand besoin d'améliorations en matière de planification de la main d'oeuvre, de formation et de perfectionnement et faire porter l'essentiel de ses

efforts dans ces domaines; et

-améliorer ses systèmes de renseignements sur le personnel et mettre à jour les dossiers des employés en accordant une importance prioritaire aux groupes clés.

Les fonds des bandes indiennes

6.132 Introduction. Le 15 novembre 1979 la Chambre des communes adoptait le règlement 43, voulant:

Que le vérificateur général fasse une vérification de chacun des comptes fiduciaires des Indiens administrés par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, et de faire rapport à la Chambre.

6.133 Les fonds des bandes Indiennes sont détenus dans le Fonds du revenu consolidé et administrés conformément à la Loi sur les Indiens. Ainsi qu'énoncé à l'article 61(2) de loi sur les Indiens, ils portent intérêt à un taux déterminé par le gouverneur en conseil. Plus de 2 000 réserves indiennes, détenues en fidéicommis pour 573 bandes indiennes, représentent la base des éléments de l'actif d'où sont générés les revenus pour les fonds.

6.134 Il y a 573 fonds de bandes particuliers et chacun d'entre eux est réparti en deux comptes: le compte de capital et le compte de revenu. La Loi sur les Indiens définit les deniers au compte de capital comme étant "tous les deniers des Indiens tirés de la vente de terres cédées ou de biens de capital d'une bande". Le ministère a interprété ceci comme comprenant la vente de terres, de bois et de gravier ou l'exploitation du pétrole et du gaz. La loi précise que "tous les deniers des Indiens autres que les deniers au compte de capital sont tenus pour des deniers de revenu de la bande". Selon la Loi, les "deniers des Indiens" sont "toutes les sommes d'argent perçues, reçues ou détenues par Sa Majesté à l'usage et au profit des Indiens ou des bandes".

6.135 Les soldes de fin d'année des comptes de capital et des comptes de revenus des fonds de bandes indiennes n'ont jamais dépassé les $35 millions jusqu'en 1973. Par après, à cause des revenus provenant du pétrole et du gaz, ils ont considérablement augmenté. A la fin de l'exercice 1979-1980, les soldes étaient de $267 millions soit $236 millions et $31 millions chacuns pour le compte de capital et le compte de revenu. Les droits et les bonis sur le pétrole et le gaz représentent 99 pour cent des recettes à porter au compte de capital et l'intérêt représente 66 pour cent des recettes à porter au compte de revenu. Chaque année, les paiements faits aux bandes indiennes ont presque égalé les recettes, comptabilisées au compte de capital et au compte de revenu, pour l'exercice précédent.

6.136 Conformément aux dispositions de la Loi de 1931 sur le revenu consolidé et la vérification, S.C. 1931, c. 27, nous avons examiné les Fonds des bandes indiennes pour chaque exercice financier de 1931 à 1951 et nous avons produit des rapports à ce titre à

l'intention de la Chambre des communes. En 1951, cette loi était remplacée par la Loi sur l'administration financière, S.C. 1951, c. 12, laquelle ne contenait pas de dispositions imposant au Vérificateur général ce genre d'examen et de rapports, bien que les Fonds des bandes en entier étaient examinés chaque année dans le cadre de la vérification des comptes du Canada.

6.137 Nous conformant à la demande formulée par le Parlement, nous nous proposions d'examiner les opérations comptabilisées aux comptes de capital et aux comptes de revenu au cours de l'exercice courant et dans la mesure du possible, les opérations des exercices antérieurs.

6.138 Rentrées et déboursés, 1979-1980. Dans le cadre de notre examen des opérations de l'exercice en cours, nous avons évalué les systèmes et les procédés utilisés par le ministère pour vérifier que les rentrées et les déboursés portés aux comptes de capital et aux comptes de revenu soient calculés et comptabilisés correctement. Nous avons également vérifié, par sondages, un échantillon des opérations afin de nous assurer qu'elles étaient comptabilisées correctement et dans le respect des lois et des règlements pertinents.

6.139 Les systèmes et les procédés pour comptabiliser les rentrées et les déboursés, aussi bien pour l'ensemble des Fonds que pour chaque compte de fidéicommis, nous semblaient appropriés. Cependant l'échantillon des opérations prélevées était uniquement une évaluation de l'imputabilité des Fonds dans leur ensemble. Selon nous, à partir de l'examen de cet échantillon, les rentrées et les déboursés pour l'exercice 1979-1980 ont été comptabilisés de manière appropriée et conformément aux lois et règlements s'y rapportant. La formulation d'une opinion sur les rentrées et les déboursés de chacun des 1 146 comptes de fidéicommis exigerait l'utilisation d'un échantillon d'opérations beaucoup plus vaste et la vérification de ce dernier, pour l'exercice 1979-1980 seulement, imposerait des frais supplémentaires se chiffrant à environ $ 1,3 million.

6.140 La question de savoir que les Fonds des bandes ont perçu tous les revenus dûs aux bandes est une affaire distincte. Nous avons constaté que le ministère n'avait pas contrôlé les redevances versées par les producteurs de pétrole et de gaz. Bien que toutes les rentrées de ce genre aient été comptabilisées, on ne possédait aucune assurance que ces rentrées représentaient toutes les sommes auxquelles les bandes avaient droit. Conscient de l'importance de cette faiblesse, le ministère a engagé un cabinet d'experts-comptables pour examiner les registres de la production et des ventes des entreprises productrices. A l'aide d'un échantillon statistique que nous avions prélevé pour l'exercice 1979-1980, le cabinet a effectué une série de sondages et d'examens auxquels nous avions donné notre accord. Les constatations des vérificateurs, basées sur l'échantillon choisi, nous permettent de conclure que les redevances sur le pétrole et le gaz versées au cours de l'exercice 1979-1980 correspondaient aux sommes comptabilisées par les compagnies productrices.

6.141 Exercices antérieurs. Les registres des Fonds des bandes indiennes, tenus par le ministère au titre des exercices antérieurs,

ne pouvaient pas être vérifiés, soit parce qu'ils avaient été détruits par inadvertance, comme ce fut le cas pour les registres de l'exercice 1965-1966, soit parce qu'il était trop difficile de se les procurer. Cela est particulièrement vrai dans le cas des opérations immobilières puisque, dans les registres qui s'y rapportent, les terres y sont enregistrées séparément au lieu d'y être regroupées par bande. Le ministère nous a informés que des systèmes sont a l'étude et que ceux-ci permettront l'établissement de relevés des biens immobiliers pour chaque bande indienne.

6.142 Cependant, même si l'information est complète, il ne sera possible de vérifier que l'autorisation et l'exactitude des opérations immobilières. Il demeurera pratiquement impossible de vérifier le caractère approprié des systèmes en vigueur au cours de la période visée et il serait impropre de formuler une opinion sur le bien-fondé de chaque opération immobilière et sur l'indemnité reçue en contrepartie.

6.143 Selon nous, en nous basant sur les travaux de vérification effectués à ce jour, l'élargissement de notre échantillon de vérification pour l'exercice 1979-1980 ne modifierait probablement pas notre opinion selon laquelle les rentrées et les déboursés pour cet exercice ont été inscrits de manière complète et appropriée. Quant aux exercices antérieurs, l'état présent des registres du ministère n'en permettrait qu'une vérification à tout le moins peu concluante mais néanmoins fort coûteuse. D'après nous, il ne serait pas justifié d'engager des coûts de cet ordre.

6.144 Pour le moment, nous voulons faire savoir à la Chambre des communes, qu'étant donné ces observations, nous n'envisageons pas d'effectuer la vérification des comptes de fidéicommis particuliers ou de vérifier les comptes des années antérieures à moins que nous soyons chargés de le faire.

Sommaire des recommandations et commentaires du ministère

Recommandations

Rapports au Parlement

6.52 Le ministère devrait classer et regrouper les renseignements, concernant les activités des programmes, dans le Budget des dépenses, de manière à rendre compte des résultats escomptés et à regrouper les sous-activités en fonction de leur apport à ces résultats.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. Les programmes et les activités du ministère devraient être structurés de manière à mieux traduire la planification des extrants et l'établissement de leurs coûts.

Recommandations

6.55 Le ministère devrait s'assurer que tous les projets d'immobilisations énumérés dans le Budget des dépenses soient énumérés dans les Comptes publics pour indiquer les dépenses réelles par rapport au le plan.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée.

Recommandations

Planification et contrôle

6.68 Le ministère devrait s'assurer que:

-le but de la planification soit défini, communiqué et compris dans l'ensemble du ministère;

Commentaires du ministère

Mesure prise.

Recommandations

-le contenu et la portée prévus des plans du ministère, de ses programmes et de ses bureaux locaux soient définis et compris;

Commentaires du ministère

Mesure prise.

Recommandations

-les rôles et les responsabilités des gestionnaires et du personnel de soutien, ayant trait à la planification, soient définis et compris;

Commentaires du ministère

Mesure prise.

Recommandations

-des programmes de travail et des calendriers de planification soient prépares; et

Commentaires du ministère

Mesure prise.

Recommandations

- un agent à la planification soit nommé pour coordonner la réalisation de ces tâches.

Commentaires du ministère

Mesure prise.

Recommandations

Le transfert aux bandes indiennes des responsabilités liées à l'exécution des programmes

6.77 Le ministère devrait compléter et mettre en oeuvre ses lignes directrices d'exploitation nationale associées à l'activité des Services sociaux et élaborer des lignes directrices semblables à l'égard d'autres activités.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. En voie d'exécution pour les activités d'aide sociale et d'éducation.

Recommandations

6.83 Le ministère devrait:

-déterminer les raisons pour lesquelles les coûts d'administration associés à la politique de transfert ont augmente;

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée.

Recommandations

-entreprendre l'évaluation des effets de la politique sur le coût des programmes;

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée.

Recommandations

-établir un plan d'ensemble, à partir des résultats de l'évaluation, pour l'application de cette politique, y compris la prévision des coûts et des années-personnes; et

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. Ces plans sont en voie d'élaboration.

Recommandations

-établir des processus visant à contrôler la mise en oeuvre de cette politique par rapport au plan.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée.

Recommandations

L'évaluation des programmes

6.95 Le ministère, après avoir élargi le mandat du groupe de l'évaluation des programmes de manière à englober tous les programmes devrait s'assurer que:

-un plan global soit préparé pour compléter les études exploratoires et pour entamer les évaluations de l'efficacité là où il convient de le faire dans tout le ministère; et

Commentaires du ministère

Mesure prise.

Recommandations

-les résultats des études exploratoires soient utilisés par les gestionnaires pour améliorer les programmes ou modifier les systèmes d'exécution.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée.

Recommandations

Les contrôles financiers

6.114 Le ministère devrait instituer des processus d'imputabilité qui conviennent à diverses méthodes de finance ment et à divers moyens d'exécution des programmes et chercher à obtenir l'autorisation de choisir ceux qui conviennent le mieux aux besoins de chaque bande.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. En voie de réalisation.

Recommandations

6.122 Pour améliorer son contrôle de gestion et financier à l'égard du Compte d'expansion économique des Indiens, le ministère devrait:

-revoir la nécessité du Compte et se faire une opinion sur le rôle de celui-ci;

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. En voie de réalisation.

Recommandations

-nommer une personne qui soit directement chargée de gérer le Compte et qui soit aussi imputable du rendement du Compte;

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée.

Recommandations

-élaborer et appliquer des politiques sur l'approbation, la perception, le recouvrement et la radiation des prêts; et

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. En voie d'élaboration.

Recommandations

-élaborer des politiques et des procédés pour l'administration des prêts garantis.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. Des discussions ont eu lieu avec les organismes centraux.

Recommandations

La gestion du coût affectant la paye

6.131 Le ministère devrait:

-analyser l'effet de la politique du transfert sur le nombre et sur les qualités professionnelles des employés du ministère dont on a besoin dans chaque région;

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée.

Recommandations

-indiquer les groupes d'employés où se présente le plus grand besoin d'améliorations en matière de planification de la main d'oeuvre, de formation et de perfectionnement et faire porter l'essentiel de ses efforts dans ces domaines; et

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée.

Recommandations

-améliorer ses systèmes de renseignements sur le personnel et mettre à jour les dossiers des employés en accordant une importance prioritaire aux groupes clés.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. En voie de réalisation.

LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL - DOUANES ET ACCISE

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	7.1	225
Le ministère		
Les changements nécessaires	7.3	225
L'effet du milieu d'exploitation	7.7	226
La stratégie d'amélioration	7.9	227
Portée de la vérification	7.10	227
Observations des vérificateurs		
La revue de la gestion - la gestion financière	7.18	229
La revue de la gestion - les systèmes de contrôle de gestion	7.24	231
Les changements à l'exploitation	7.45	234
Rapports au Parlement	7.76	242
Conclusions et recommandations	7.77	242
Sommaire des recommandations et commentaires du ministère		244

LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL - DOUANES ET ACCISE

Introduction

7.1 Nous avons fait notre vérification au ministère du Revenu national -Douanes et Accise au cours d'une période de trois ans. Dans nos Rapports de 1978 et 1979 (chapitres 18 et 15 respectivement), nous avons présenté nos constatations liées aux principales opérations de perception des recettes du ministère. Ce chapitre présente les constatations que nous avons faites au cours de la dernière de nos trois dernières années de travail. Il traite principalement des efforts que le ministère a déployés pour améliorer sa gestion et son exploitation.

7.2 Nous voulons ici remercier la direction et le personnel du ministère pour la collaboration qu'ils nous ont apportée au cours des trois années qu'a duré notre travail de vérification.

Le ministère

Les changements nécessaires

7.3 Pour que la méthode, les constatations et les conclusions de notre vérification se placent dans le contexte qui convient et qu'on puisse juger de leur importance, il importe de tenir compte du milieu en évolution qui marque actuellement le ministère étudié.

L'organisation d'ensemble et le milieu d'exploitation des Douanes et de l'Accise ont été décrits en détail dans des Rapports antérieurs. Cette partie fournit un tableau général des facteurs internes et externes qui ont donné lieu à la nécessité d'améliorer les systèmes de contrôle de gestion et de modifier les procédés d'exploitation, des effets du milieu d'exploitation sur la réalisation des améliorations en question et de l'étendue des efforts déployés par le ministère pour la réalisation des changements souhaites.

7.4 Facteurs internes. La nécessité d'améliorer les systèmes et les contrôles de gestion était manifeste dans les constatations de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers (ÉGCF) exécutée par notre Bureau, en 1974 et 1975. S'il est vrai que l'ÉGCF était axée surtout sur les dépenses, elle n'en a pas moins révélé un degré élevé de fragmentation parmi les diverses directions et entre les régions et l'administration centrale. Les constatations ont montré que la décentralisation entreprise plus tôt ne s'était pas accompagnée d'une imputabilité, de rapports et d'un contrôle suffisants. En conséquence, l'aptitude de la haute direction à planifier, à diriger, à surveiller et à contrôler l'exploitation du ministère avait été sérieusement compromise.

7.5 Facteurs externes. L'évolution de la technologie a posé des défis et apporté des possibilités aux Douanes et Accise et elle continue de le faire. L'informatique exige des changements aux techniques de vérification et elle offre la possibilité de nouveaux outils à l'inspecteur des douanes et au vérificateur de l'Accise. La conteneurisation accroît le coût de l'inspection matérielle de la cargaison, à la fois pour le ministère et pour le public importateur. Les changements aux modalités du trafic exigent des décisions en matière de répartition des ressources, et des moyens de transport plus grands et plus rapides apportent de courtes périodes de travail intense, et cependant le public du ministère s'attend à un service meilleur et plus rapide. Le volume de travail auquel le ministère doit faire face augmente au moment même où le gouvernement applique des restrictions des ressources. Les méthodes et procédés traditionnels des Douanes et de l'Accise, qui se fondent sur les pratiques commerciales du passé, ont besoin d'être adaptés à ces réalités.

7.6 A l'heure actuelle, la direction de l'Accise s'efforce d'utiliser davantage l'ordinateur pour améliorer la gestion des renseignements et pouvoir concentrer ses ressources d'une manière plus productive par le moyen d'une meilleure planification et d'un meilleur choix des vérifications. Les directions des Douanes font actuellement des expériences en vue de passer d'un contrôle fondé sur les opérations, réalisé aux frontières du pays et dans un nombre limité d'entrepôts d'attente, à un contrôle fondé sur les systèmes, appuyé par un choix sur ordinateur et par d'autres techniques, qui permettra que le contrôle s'exerce dans les locaux des importateurs aussi bien qu'aux frontières et aux entrepôts d'attente.

L'effet du milieu d'exploitation

7.7 Nos rapports antérieurs ont décrit le conflit qui existe entre la nécessité où se trouve le ministère de disposer de moyens de contrôle afin d'affirmer son mandat et le désir du public d'obtenir un service adapté aux besoins. Ce conflit, ajouté aux coûts et aux ennuis que des changements de procédés peuvent apporter au grand public, constitue une pression externe qui s'exerce sur le ministère et tend à restreindre l'aptitude à modifier ou à retirer des changements qui ont déjà été mis en oeuvre. A cause de cette influence, le ministère doit étudier prudemment le choix, la conception et l'essai des changements proposés qui pourraient être intéressants pour le public, mais qui pourraient affaiblir les moyens de contrôle.

7.8 La tâche d'instaurer les changements planifiés se complique encore du fait de la taille et de la dispersion géographique du ministère. Pour que des changements soient acceptés et appliqués par un personnel de quelque 10 000 personnes, il faut que les attitudes et les habitudes de travail soient modifiées avec succès de manière à rendre possibles les procédés et les pratiques conçus en vue de ces améliorations. Cela apporte des défis considérables qui se situent aux plans de la communication, de la formation et du perfectionnement. En outre, la plupart des membres de la haute direction ont acquis leur expérience ailleurs qu'au ministère et ils se sont trouvés dans l'obligation d'acquérir et d'étendre leurs connaissances des Douanes et de l'Accise, afin de s'occuper efficacement de l'exploitation et du milieu extrêmement complexes du ministère.

La stratégie d'amélioration

7.9 Reconnaissant des faiblesses internes et le caractère complexe d'un milieu en évolution, le ministère a accepté la nécessité d'améliorer ses systèmes de contrôle de gestion et ses procédés d'exploitation. En conséquence, les Douanes et Accise ont élaboré une stratégie en trois étapes pour la revue et l'amélioration de l'organisation, des systèmes de contrôle de gestion et de l'exploitation. Ces étapes, qui sont étroitement reliées les unes aux autres, sont les suivantes:

-Première étape - la revue de l'organisation: restructuration des fonctions de l'administration centrale, consolidation de groupes fonctionnels dispersés et modification à la fois de l'équipe de la haute direction et de la structure des comités.

-Deuxième étape - la revue de la gestion: élaboration de systèmes de contrôle de gestion pour la planification et le contrôle des progrès réalisés dans la voie de la réalisation des objectifs. Cela comprend le raffermissement des contrôles financiers, l'adoption d'un processus de planification visant à assurer la formulation précise des buts et objectifs et l'indication précise des responsables de cette réalisation et, enfin, la mise en place d'un système de renseignements apte à surveiller les progrès à l'endroit des buts et objectifs formulés.

-Troisième étape - la revue et l'amélioration de l'exploitation:

mise en place d'une exploitation des Douanes et de l'Accise qui soit plus efficace, plus rentable, mieux adaptée et plus sensible aux besoins, grâce à l'utilisation d'une technologie moderne.

Le processus de mise en oeuvre de ces étapes se poursuit, et on en prévoit l'achèvement pour l'exercice 1983-1984.

Portée de la vérification

7.10 Le rapport le plus concluant qui puisse être présenté à la Chambre des communes confirmerait que les efforts du ministère ont été couronnés ou non par des améliorations du rendement et de l'efficacité d'ensemble. Puisque l'application de la stratégie du ministère, notamment à la deuxième étape, n'était pas complétée, une telle confirmation n'était pas pratique. Nous avons plutôt fait porter l'essentiel de notre travail sur le processus par lequel les changements sont apartés au ministère, à la lumière des critères formulés à l'aide de normes qui ont déjà été publiées par ce Bureau et qui sont compatibles avec ceux que définissent les lignes directrices du ministère et du Conseil du Trésor à l'égard de la gestion des projets.

7.11 Notre vérification a porté surtout sur la deuxième et troisième étape du processus d'amélioration du ministère. Nous avons reconnu que les changements d'organisation réalisés à la première étape peuvent avoir constitué des conditions essentielles à l'amélioration des autres secteurs; nous avons conclu, toutefois, que le mieux à faire était de regrouper les observations liées à ces changements avec nos observations sur les changements aux systèmes de contrôle de gestion que les changements d'organisation visaient à faciliter. Nous avons fait porter l'essentiel de notre travail de vérification sur les secteurs qui sont décrits dans les paragraphes suivants.

7.12 Deuxième étape - la revue de la gestion. La nécessité de redéfinir le rôle de la fonction financière constituait une constatation importante de notre Étude de la gestion et du contrôle financiers. Nous avons examiné la réorganisation de la fonction financière ainsi que la formation et le perfectionnement des agents financiers pour évaluer le processus selon lequel ce changement était réalise.

7.13 En ce qui concerne les systèmes de contrôle de gestion, nous avons revu la situation des systèmes de planification et de renseignements du ministère pour déterminer leur aptitude courante à aider les gestionnaires à planifier, à surveiller et à contrôler le processus des changements du ministère en vue d'un rendement et d'une efficacité d'exploitation améliores.

7.14 Troisième étape - la revue et l'amélioration de l'exploitation. Nous avons revu la planification, le contrôle et la mise en oeuvre des changements aux méthodes et procédés d'exploitation, ainsi que l'aptitude du ministère à évaluer l'effet de ces changements sur son exploitation. Pour ce faire, nous avons revu

les pratiques suivies précédemment pour l'adoption de nouveaux procédés de fonctionnement, pratiques attestées par l'adoption du Système examen, relâche et appréciation pour l'évaluation douanière et par la mise en place, à l'origine, du projet CEPACS (système de traitement automatisé des déclarations du fret a l'entrée et de perception) en vue de la mise en place d'un repère. Nous avons comparé ces pratiques avec les pratiques plus courantes des directions respectives, attestées par l'adoption plus poussée et par le perfectionnement du système CEPACS de la part des directions des Douanes et par le processus en vertu duquel la direction de l'Accise perfectionne ses méthodes du choix et de la planification des vérifications. A cause de la complexité et des risques que comporte le milieu, à cause aussi de la portée à long terme des changements envisagés, notamment aux Douanes, nous avons examine de très près les méthodes selon lesquelles ces modifications ont été choisies, évaluées, élaborées, mises à l'essai puis réalisées. Nous voulions constater que le processus d'adoption de ces changements s'était amélioré avec le temps.

7.15 Pour déterminer la mesure selon laquelle son travail pourrait infléchir la portée et le moment de notre propre travail, nous avons examiné la fonction de vérification interne du ministère. A cause des différences de méthodes et d'objectifs, nous avons été incapables d'utiliser le travail de la vérification interne dans le secteur du processus de changement où s'est engagé le ministère. Nous avons pu, toutefois, utiliser son travail pour faire le suivi des lacunes déjà repérées du système de contrôle des dépenses. En outre, nous avons examiné les progrès réalisés par la Vérification interne dans la correction des faiblesses relevées dans nos rapports précédents. Nous avons noté que des améliorations avait été apportées et que l'on poursuivait les efforts visant à corriger ces faiblesses.

7.16 Nous avons interview du personnel de tous les niveaux à l'administration centrale et dans les régions de Toronto et de Montréal. De plus, nous avons examiné la documentation et les études de soutien réalisées par le personnel du ministère et par des experts-conseils de l'extérieur. Nous avons également revu les rapports de vérification interne et les dossiers, de même que le travail déjà fait par notre Bureau. La vérification a été effectuée au cours de la période allant de décembre 1979 à juillet 1980.

7.17 Nos sondages ne visaient pas à dégager des cas particuliers d'erreur, de fraude ou d'abus, et ils ne visaient pas non plus à déterminer l'effet de changements d'exploitation particuliers sur le rendement et l'efficacité de l'exploitation.

Observations des vérificateurs

La revue de la gestion - la gestion financière

7.18 Une des principales constatations qui se dégageaient de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers réalisée par notre Bureau, c'est que le rôle des agents financiers n'était pas clairement défini ni compris dans le ministère. Nous avons revu les mesures

prises par le ministère pour éclaircir leur rôle et pour leur offrir une formation appropriée. Nous avons également examiné la situation actuelle des contrôles qui s'exercent sur la paye, laquelle entraîne la dépense la plus considérable du ministère.

7.19 Rôle des agents financiers. En 1976, le ministère a formé un groupe de travail qu'il a charge d'offrir un cadre d'organisation approprié à la fonction financière et d'améliorer les contrôles internes. A la suite du travail de ce groupe, le ministère a redéfini le rôle de ses agents financiers et il a formule de nouvelles descriptions des tâches à l'administration centrale et dans cinq régions. Il reste encore au ministère à réaliser les changements d'organisation prévus, y compris la redéfinition des relations en fonction de la préparation de rapports, entre les agents financiers régionaux et les chefs de service régionaux, dans huit autres régions. Dans quelques-unes de ces huit régions, le ministère a pris des mesures pour améliorer la qualité des conseils financiers que peuvent recevoir les chefs de service régionaux, en dotant des postes administratifs d'agents qui possèdent une expérience au plan financier.

7.20 Au moment de notre vérification, il n'existait pas de plan officiel de mise en place ni de date cible pour la réalisation des changements dans les régions restantes. S'il est vrai que plusieurs facteurs, dont la réorganisation envisagée des deux directions d'exploitation, ont rendu plus difficile la mise en place d'un lien hiérarchique approprié, nous n'avons trouvé aucune trace soit d'un plan pour l'étude des incidences de ces facteurs, soit de l'examen officiel d'autres moyens de fournir une compétence dans le domaine financier aux régions qui restent. Nous n'avons pas non plus trouvé d'indication d'un plan officiel pour l'évaluation des incidences de la modification du rôle des agents financiers.

7.21 Formation et perfectionnement des agents financiers. Le ministère a intensifié ses efforts touchant la formation et le perfectionnement des agents financiers, en nommant, entre autres, un coordonnateur de la formation financière, en dégageant les besoins particuliers en formation dans le cadre du processus d'appréciation du personnel, en fournissant des séances de formation et en participant aux programmes de perfectionnement des organismes centraux. On pourrait par la mise au point de moyens de regrouper et d'examiner, en fonction des besoins nouveaux de l'ensemble du ministère, les besoins de formation qu'on a repérés chez les agents financiers régionaux et les autres membres du personnel régional qui jouent un rôle dans la fonction financière. Le ministère a reconnu que ce problème existe et il travaille actuellement aux meilleurs moyens de corriger la situation.

7.22 Contrôles financiers. Pour donner suite aux constatations de nos travaux antérieurs par l'évaluation des améliorations apportées aux contrôles qui s'exercent sur la paye, nous avons examiné dans quelle mesure le ministère s'était attaque aux constatations de l'ÉGCF de 1975 et de l'ÉSII (Étude portant sur l'évaluation des systèmes d'informatique et d'information) de 1976. Nous avons constaté que,

s'il est vrai que le ministère avait pris des dispositions pour corriger certaines des faiblesses relevées, une vérification interne réalisée en 1980 à l'égard des dépenses liées à la paye a révélé que quelques lacunes clés des contrôles de la paye n'avaient pas encore été corrigées. Ces lacunes comportent notamment l'autorisation incorrecte des formulaires de paye, un contrôle insuffisant de la rémunération du temps supplémentaire et une absence de surveillance, de séparation des tâches et de conciliation à l'égard des totaux de contrôle. Le ministère se proposait de combiner les dispositions permettant de corriger ces faiblesses subsistantes, avec la mise en oeuvre des recommandations du Conseil du Trésor ayant trait à l'organisation de la paye, publiées en 1977. Lorsque le Conseil du Trésor a demandé, en 1978, que soit retardée la réalisation de ses propres recommandations, le ministère a remis à plus tard, à la fois l'application des recommandations du Conseil du Trésor et ses propres améliorations en matière de contrôle.

7.23 Résumé. Le ministère a pris une série d'initiatives pour corriger les lacunes repérées dans le rôle de la gestion financière et il a réalisé des améliorations à l'administration centrale et dans certaines régions. Toutefois, nous n'avons pas découvert de plan d'ensemble visant à coordonner et à évaluer le degré d'avancement et l'effet de ces décisions. Nous craignons que l'absence de ces plans d'ensemble ne nuise à la mise en place des améliorations souhaitées dans les autres régions.

La revue de la gestion - les systèmes de contrôle de gestion

7.24 En 1976, le ministère a entrepris une revue complète de ses systèmes de contrôle de gestion. Des systèmes ont été élaborés et d'autres le sont encore actuellement pour que la gestion soit tenue au courant de la situation, de l'orientation et des progrès du ministère. Le ministère a décrit les deux principaux éléments du système comme étant:

-un processus de planification axé sur les résultats qui aide la haute direction à communiquer les objectifs et les buts et qui permet aussi aux gestionnaires intermédiaires d'indiquer comment les activités et les résultats planifiés contribuent a la réalisation de ces buts; et

-un système de renseignements ministériels qui permet aux gestionnaires de mesurer les résultats réels par rapport à leurs plans.

7.25 Nous avons revu ces systèmes de planification et de renseignements pour évaluer dans quelle mesure ils peuvent aider les gestionnaires à améliorer le rendement et l'efficacité de l'exploitation.

7.26 Planification. Le ministère a reconnu la nécessité d'une bonne planification comme étape importante dans la voie d'une gestion améliorée. On a réalisé des progrès en vue de la mise en place de bonnes pratiques de planification par l'adoption, en 1977, d'un

processus de planification modifié et par l'application de méthodologie de planification sous la forme de cadres, de lignes directrices, de prévisions sur le milieu et le commerce et de calendriers des cycles de planification.

7.27 A la suite d'une évaluation permanente des présentations faites par les directions en matière de planification, le processus a été mis au point tous les ans pour mieux répondre aux besoins du ministère.

7.28 Il reste pourtant des difficultés importantes à régler dans l'application de ce processus. Les gestionnaires et leurs personnels n'ont jusqu'à présent qu'un succès limité et inégal dans l'interprétation des objectifs et des buts du ministère et ils ont eu du mal à préciser le résultat de leurs activités d'une manière qui permette d'établir le lien entre ces activités et les buts et objectifs du ministère. Par exemple, le ministère s'est donné comme but un pourcentage annuel déterminé d'augmentation de la productivité, à compter de 1980. Les gestionnaires ont cependant eu du mal à préciser des cibles de productivité dans leurs plans. Le ministère, tenant compte de cette difficulté, a réalisé une étude pour préciser ce que signifie la productivité dans le milieu ministériel. En outre, on étudie actuellement la structure des programmes en vue d'améliorer le lien entre les activités et les buts.

7.29 De plus, certains gestionnaires ont exprimé des réserves au sujet de l'état d'élaboration et d'application du processus de planification. Ils le considèrent comme trop lent et trop encombrant pour que la planification de leurs activités s'en trouve facilitée.

7.30 Il se peut que ces difficultés s'expliquent par le fait que le processus de planification est toujours en voie d'élaboration et d'amélioration, mais elles pourraient aussi bien résulter de ce qu'on n'a pas fourni aux gestionnaires une formation officielle sur l'utilisation du processus de planification et sur l'adaptation de ce processus aux besoins des gestionnaires. La plupart de ceux-ci, d'ailleurs, n'ont pas demandé cette formation.

7.31 Pour résumer, le ministère a mis en place un processus de planification visant à produire des formulations précises, sujettes à surveillance, des résultats dont les gestionnaires doivent être tenus imputables en fonction des buts du ministère. Bien que l'application de ce processus n'ait pas encore été entièrement fructueuse en ce qui a trait à la production de ces formulations, le ministère s'efforce de régler les problèmes repérés.

7.32 Les plans ne constituent qu'un des maillons qui forment la chaîne d'imputabilité. Avant d'être aptes à une utilisation intégrale qui fonde le contrôle de gestion pour l'obtention des résultats, ils doivent être liés à des renseignements précis, opportuns et sûrs qui soient compatibles avec la formulation des résultats souhaités contenus dans les plans.

7.33 Systèmes d'information. Les Douanes et l'Accise appliquent

la loi en leur nom propre et au nom d'autres ministères. Une des fonctions les plus importantes du ministère est de percevoir correctement les recettes. D'autres services se rapportent au contrôle à exercer sur le mouvement international des personnes et des marchandises. Le ministère a surtout besoin de renseignements sur des données liées au niveau d'observance de la loi et à ce qu'il en coûte pour assurer cette observance.

7.34 Le ministère a également besoin d'autres mesures qualitatives et quantitatives pour l'évaluation de la performance. Les mesures qualitatives devraient fournir une indication quant à la performance de certaines activités particulières: par exemple, la précision des évaluations, l'intégrité des inspections ou la précision des déclarations des voyageurs. Les mesures quantitatives fournissent des renseignements sur le nombre d'activités exercées: par exemple, le nombre des évaluations traitées, des inspections effectuées ou des voyageurs dont on s'est occupé. En l'absence de mesures ou d'estimations qualitatives, on risque que le seul souci des mesures quantitatives ait pour résultat des effets imprévus et peut-être même indésirables. Des améliorations apparentes de la production peuvent camoufler une détérioration de la qualité du travail accompli.

7.35 Dans notre Rapport de 1978, nous avons formulé des observations sur la nécessité des mesures de la performance. Nous avons insisté pour dire que, dans le cas d'un organisme chargé de l'application des lois et des règlements, de telles mesures doivent comprendre une estimation du total des dérogations aussi bien que des renseignements sur la détection des cas de dérogation. Par exemple, en ce qui concerne la perception des recettes, cela suppose que l'on sache quelle est la différence entre les sommes qu'on aurait dû percevoir en vertu de la loi et les recettes vraiment réalisées (l'écart des recettes). Nous avons illustré une méthode permettant l'estimation de l'écart des recettes, soit la fonction d'évaluation, et nous avons proposé que des méthodes semblables pourraient être appliquées à d'autres secteurs. La vérification de l'Accise que nous avons faite en 1979 a révélé un besoin analogue de mesures par rapport à la perception des taxes d'accise, et nous avons recommandé au ministère d'explorer des mesures fondées sur l'extrapolation des résultats des vérifications.

7.36 Le ministère a admis que de telles mesures s'imposent, mais il n'y a pas eu consensus au sein des Douanes et de l'Accise sur la méthodologie à suivre pour mesurer l'écart des recettes. En 1980, le ministère a entrepris une étude des problèmes pertinents.

7.37 Certains des problèmes d'exploitation qu'il faut régler dans la conception, l'application et l'utilisation des indicateurs du niveau de la conformité avec la loi et les règlements sont illustrés par l'historique d'un système de mesures que l'on a mis en place en 1976 pour mesurer l'efficacité des services des Douanes dans leur inspection des passagers. En 1979, une équipe de projet interministérielle, après avoir voulu évaluer d'autres procédés d'inspection, a conclu que les données obtenues n'étaient pas précises et ne pouvaient pas constituer une base permettant de comparer

l'efficacité d'autres procédés.

7.38 L'équipe a constaté que, à cause de l'effet du surcroît de travail qu'exigent les besoins du système de mesure, les employés n'effectuaient pas les examens nécessaires des échantillons, tout particulièrement durant les périodes de pointe. L'équipe a donc conclu que les résultats obtenus étaient peu sûrs.

7.39 Ces facteurs mettent en lumière l'importance d'examiner tous les éléments du milieu de travail dans lequel fonctionne un système donné, y compris les facteurs de l'effet de la charge de travail et des périodes de pointe et de faire - en sorte que les employés comprennent et poursuivent les objectifs du système.

7.40 Pour mesurer ou évaluer son efficacité au titre de l'exploitation, le ministère doit d'abord obtenir l'unanimité sur la méthode technique qu'il faut adopter, puis régler des problèmes tels que l'obtention d'un engagement du personnel et les problèmes que cause le milieu d'exploitation. En l'absence de ces mesures ou de ces estimations, les Douanes et l'Accise seront incapables de déterminer l'effet d'ensemble des changements à l'exploitation.

7.41 Le ministère reconnaît que les renseignements dont les gestionnaires disposaient, n'étaient pas suffisants pour fournir des données complètes et au sujet de l'exploitation ministérielle. Après s'être rendu compte qu'il ne suffisait pas d'apporter des modifications particulières ou de donner une plus grande expansion aux systèmes actuels, le ministère a formé, au début de 1978, une équipe de projet chargée de cataloguer les systèmes d'information actuels, d'en trouver les lacunes et de déterminer les genres de renseignements dont les gestionnaires avaient besoin pour l'ensemble du ministère. En 1980, la haute direction a approuvé des plans, fondés sur le rapport de l'étude, où sont décrits en détail un réseau intégré de systèmes de renseignements, les systèmes nécessaires, de même qu'un plan coordonné d'élaboration et de mise en place de ces systèmes. En outre, on a pris des mesures provisoires pour que soit élargie la gamme des renseignements mis à la disposition des gestionnaires.

7.42 Les responsabilités liées à une conception et à une élaboration plus détaillées des systèmes particuliers qu'il faut mettre en place, selon divers ordres de priorité, sont confiées aux directions particulières, et l'élaboration et la mise en place auront lieu au cours des cinq prochaines années. Tant que l'élaboration et la conception de chacun des systèmes n'auront pas été terminées, il nous sera impossible de vérifier que les mesures particulières qui s'ensuivront vont répondre au besoin de mesures qualitatives et quantitatives.

7.43 Le ministère a entrepris de mettre en place des systèmes de contrôle de la gestion pouvant servir à préciser les objectifs et à produire les renseignements nécessaires à la mesure des progrès réalisés par rapport à ces buts. D'ici à ce que ce travail soit achevé, les systèmes de contrôle de gestion actuels du ministère vont continuer de présenter une utilité réduite. Entre temps, le ministère

demeure aux prises avec le problème de réagir à la nécessité de changements à l'exploitation.

7.44 Les décisions en matière de gestion se prennent nécessairement d'après l'interprétation des renseignements disponibles qui sont incomplets et imprécis et auxquels s'ajoutent des évaluations et des enquêtes réalisées à des fins spéciales. Nous nous sommes donc intéressés tout particulièrement à ce genre d'évaluation, lorsque nous avons examiné le processus en vertu duquel s'effectuent les changements à l'exploitation.

Les changements à l'exploitation

7.45 En effectuant notre examen des changements quant aux méthodes et aux procédés d'exploitation, nous nous sommes penchés tout particulièrement sur le processus selon lequel ces changements sont planifiés et adoptés. Nous voulions déterminer la situation courante du contrôle qui s'exerce sur ces changements et voir si ce contrôle s'était amélioré. Nous avons revu et comparé les pratiques antérieures, illustrées par l'adoption du Système examen, relâche et appréciation et par celle du projet CEPACS, avec les pratiques les plus récentes illustrées par le perfectionnement constant du CEPACS tout comme par l'amélioration des méthodes du choix des vérifications de l'Accise.

7.46 Changements apportés antérieurement aux systèmes. Le ministère a reconnu qu'il y avait eu dans le passé des lacunes dans la manière dont les changements avaient été adoptés. Ces lacunes comprennent une définition insuffisante des objectifs des changements, une mauvaise évaluation du succès de ces changements et l'absence d'un contrôle central sur la mise en oeuvre.

7.47 Pour trouver un exemple des changements apportés dans le passé aux systèmes, nous avons interviewé des gestionnaires et examiné des documents qui portent sur l'adoption, en 1976-1977, du Système examen, relâche et appréciation. Le système avait été conçu au début des années 70 à titre de méthode permettant de traiter un volume de travail accru et d'améliorer la cotisation des recettes en permettant aux inspecteurs de faire porter leur attention sur l'inspection matérielle de la cargaison et aux spécialistes de s'occuper des appréciations. Précédemment, le même fonctionnaire remplissait ces fonctions. Les problèmes de conception et de contrôle qu'a suscités le Système examen, relâche et appréciation ont été les suivants:

-La réalisation de l'objectif voulant que les inspecteurs se spécialisent dans l'examen matériel de la cargaison a été compromise parce que les inspecteurs devaient continuer d'évaluer les expéditions de faible valeur. En conséquence, les inspecteurs ont continué de consacrer une part Importante de leur temps à la paperasserie.

-Les évaluations exécutées dans le cadre du projet pilote ont porté essentiellement sur l'aptitude du système à engendrer de nouvelles recettes. Cependant, les mesures particulières établies aux fins de l'évaluation du nouveau système n'ont pas fourni une

comparaison réaliste par rapport aux systèmes remplaces. Le Système examen, relâche et appréciation a vraiment fourni un dossier accessible des recettes en plus exigées à la suite de l'évaluation, recettes qui, auparavant, n'avaient pas été indiquées séparément dans le calcul des recettes totales. En conséquence, les comparaisons fondées sur le montant des recettes supplémentaires enregistrées ont favorisé le nouveau système. En outre, les évaluations n'ont pas permis de déterminer que les recettes supplémentaires générées aient fait suite aux changements des procédés, à l'augmentation du personnel nécessaire au fonctionnement des nouveaux procédés ou encore à des facteurs externes.

-Ces évaluations n'ont fourni aucune conclusion quant au succès du système par rapport aux autres objectifs, dont un contrôle amélioré et des délais de dédouanement plus rapides.

-Les secteurs à problèmes repérés par le projet pilote n'ont pas été réglés avant l'adoption du système sur le plan national. Parmi ces problèmes, mentionnons des procédés peu rentables de traitement des documents, la possibilité que le Système examen, relâche et appréciation retarde le paiement des droits et une communication insuffisante entre les inspecteurs et les évaluateurs.

-Puisque les plans de mise en application du système sur le plan national ne comportaient pas de dispositions suffisantes en vue d'un examen faisant suite à l'implantation, les données nécessaires à l'exécution d'une telle évaluation n'avaient pas été obtenues. C'est pourquoi, bien qu'un tel examen ait été envisage après l'achèvement de la mise en place, cet examen n'a pas été réalisé.

7.48 Comme nous l'avons expliqué en détail dans notre Rapport de 1978, nous avons retrouvé des facteurs semblables dans les problèmes qui ont marqué la conception et l'adoption du projet CEPACS (Système de traitement automatise des déclarations du fret à l'entrée et de perception). Nous avons recommandé que le ministère exécute une analyse coûts-avantages du système CEPACS et qu'il réponde aux questions soulevées par ses propres critères avant de pousser plus loin la mise en place du système.

7.49 Pour résumer, lorsque les changements importants des méthodes et procédés d'exploitation ont été adoptés, les procédés de conception et de mise en place des systèmes n'ont pas été suffisamment rigoureux, l'implantation n'a pas été suffisamment surveillée et l'effet des changements proposés n'a pas été suffisamment évalué à l'égard du rendement et de l'efficacité. Bien que ces exemples particuliers se rapportent aux directions des Douanes, le ministère reconnaît que les mêmes facteurs généraux ont marqué l'adoption des procédés d'exploitation modifiés à la direction de l'Accise.

7.50 Changements plus récents. Dans le cadre de ses efforts visant à améliorer le contrôle exercé sur la planification, l'application et l'évaluation des nouveaux systèmes et des nouveaux procédés, le ministère a adopté en 1976 un système d'approbation et de contrôle de la planification des projets. A cause des difficultés

d'exploitation qui ont marqué ce système, celui-ci a été modifié considérablement, adopté provisoirement en 1979 puis adopté officiellement en 1980. Dans son état actuel, le système de contrôle des projets vise à améliorer la surveillance exercée sur la planification et la mise en oeuvre des projets et à améliorer l'imputabilité des gestionnaires. Le ministère apporte de nouvelles améliorations au système, notamment en perfectionnant les critères qui régissent -l'application des besoins en matière de rapports pour chacun des projets et en déterminant plus clairement les lignes hiérarchiques que doivent suivre les chargés de projet dans la présentation des rapports.

7.51 Au moment de notre vérification, il n'y avait pas de rapports complets et opportuns au sujet des coûts et des résultats de tous les grands projets. En outre, le personnel chargé de la conception et de l'élaboration du système a manifesté des inquiétudes sur la diversité des compétences du personnel des directions, en matière de gestion des projets.

7.52 Le ministère prend des mesures en vue de régler ces problèmes en fournissant une formation aux chargés de projet sur l'application de la politique et des techniques connexes de gestion des projets.

7.53 Bien que le ministère ait connu des problèmes dans l'application des techniques de gestion de projets, le système de gestion et de contrôle des projets a vraiment obligé les gestionnaires à adopter une méthode plus officielle face aux changements à adopter. Les gestionnaires ont été tenus de définir les problèmes suscités par les changements proposés, de préciser les objectifs à réaliser et les critères à utiliser pour l'évaluation des réalisations, d'envisager des solutions de rechange, d'évaluer les résultats et de présenter des renseignements complets aux responsables de la prise des décisions.

7.54 Pour déterminer les progrès du ministère dans la réalisation des étapes exigées par l'évolution de la politique de gestion des projets, nous avons examiné un échantillon de projets en voie de réalisation au ministère. Aux directions des Douanes, nous avons choisi comme étant d'une grande importance l'application et l'élaboration continue du système CEPACS, étant donné que la plupart des changements envisagés au processus douanier se fondent sur le système CEPACS ou s'y rattachent de quelque manière. A la direction de l'Accise, nous avons revu la situation courante des améliorations envisagées aux méthodes du choix et de la planification des vérifications.

7.55 Changements aux systèmes dans les directions des Douanes. Nous n'avons pas recherché l'application ni la consignation par écrit de toutes les étapes qu'aurait exigées le processus de gestion des projets du ministère pour le travail effectué jusqu'en 1978, puisqu'il n'aurait pas été raisonnable que le ministère procède à une application rétroactive de ces étapes. Toutefois, puisque le ministère a décidé récemment d'appliquer le système sur le plan national - d'abord comme système fondamental auquel des

caractéristiques supplémentaires de conception s'ajouteront au fur et à mesure qu'elles seront complétées - nous nous attendions, et c'est donc quelque chose que nous avons recherché, à l'application des étapes appropriées à l'installation du système fondamental CEPACS, dans la région de Toronto au cours de la période 1978 à 1979.

7.56 Nous avons revu le contrôle exercé sur la mise en place, sur la détermination des critères devant servir à l'évaluation du système, sur la définition des indicateurs de la performance par rapport à ces critères et sur la conception des évaluations réalisées à Toronto.

7.57 Nous avons constaté que le ministère avait consacré beaucoup d'efforts à la planification et au contrôle de la mise en place du système fondamental CEPACS dans la région de Toronto. La mise en place s'est déroulée selon les plans, et les écueils et problèmes de mise en place qu'on avait connus dans la région de Montréal ne se sont pas produits dans la région de Toronto.

7.58 Nous avons constaté que le ministère avait dégagé des critères qui requéraient l'évaluation de l'incidence de tout le système dans des secteurs tels que:

-les délais nécessaires à la remise de la cargaison aux importateurs;

-l'exactitude des recettes provenant des cotisations;

-le contrôle de la cargaison;

-le coût de fonctionnement du système; et

-l'aptitude du matériel informatique à en appuyer l'implantation sur le plan national, par l'addition de nouvelles caractéristiques.

7.59 Puisque le système adopté à Toronto représentait uniquement l'essentiel du système envisagé, le ministère n'a pas été en mesure d'aborder en entier la question des critères. Par exemple, on a eu l'assurance que le matériel appuierait l'implantation nationale du système fondamental, mais il a été impossible d'aborder la question de l'aptitude de ce matériel à appuyer l'ensemble du système. S'il est vrai qu'il a été impossible d'évaluer, d'après la performance du seul système fondamental, toute l'incidence sur l'exploitation du ministère d'un projet CEPACS entièrement réalisé, la connaissance de l'effet de ce système fondamental a nécessairement constitué un facteur qui a mené à la décision d'appliquer ce système à l'échelle nationale, et cette connaissance a également appuyé l'établissement de la méthode à utiliser pour l'évaluation du système complet.

7.60 En conséquence, le ministère a défini des mesures pour permettre l'évaluation de la performance du système fondamental de Toronto en fonction de ses critères. Selon nous, ces mesures n'ont pas permis une évaluation valable de l'incidence du système fondamental. Par exemple:

-Les mesures utilisées pour établir l'effet du projet CEPACS sur l'exactitude des recettes provenant des cotisations ont porté essentiellement sur les erreurs supplémentaires qu'a relevées le système. Toutefois, bien que la production du système manuel ait été vérifiée par un nouveau traitement au moyen du système CEPACS, pour déterminer que ce système ait permis de relever les autres erreurs, on n'a pourtant pas pris de mesures permettant d'établir que l'adoption du système fondamental infléchissait la détection des erreurs au moyen des opérations manuelles demeurées nécessaires malgré le système automatise. C'est pourquoi il a été impossible de tirer des conclusions valables sur l'effet d'ensemble du CEPACS fondamental sur l'exactitude des recettes provenant des cotisations.

-Les mesures précisées pour l'évaluation de l'incidence du système sur le contrôle de la cargaison ont eu pour but essentiellement de faire en sorte que l'on tienne compte de la documentation. Les mesures n'ont pas porté sur la précision liée à la mise en regard de la documentation de la cargaison avec la consignation par écrit dans les systèmes automatisés et manuels.

7.61 Nous avons aussi constaté un manque de rigueur dans la conception et le travail d'évaluations exécutés à Toronto. Par exemple, au moment où les évaluations étaient faites, le personnel des bureaux a été augmenté par la présence d'équipes de mise en place; à la même époque, on adoptait un nouveau système de rotation du personnel. En conséquence, le ministère n'a pas pu vérifier que les résultats observés étaient attribuables:

- à l'adoption du CEPACS;

-à l'augmentation du nombre des membres du personnel dans les bureaux;

- aux variations des compétences; ou

- à des facteurs externes.

Ces facteurs ont également empêché une détermination précise de l'effet du système fondamental sur les coûts d'exploitation.

7.62 Les évaluations ont comparé le système CEPACS à un système modifié pour permettre l'adoption du CEPACS fondamental plutôt qu'au système manuel qui existait avant le CEPACS. C'est pourquoi les évaluations n'ont pas permis de déterminer l'incidence de l'adoption du système fondamental sur le système manuel qui fonctionnait en réalité dans les bureaux avant l'automatisation.

7.63 En acceptant que les évaluations n'aient pas apporté de réponses complètes aux questions soulevées par ses critères, à cause de la détermination insuffisante des mesures et de la conception, le ministère a conclu que, partant du fait que l'adoption du CEPACS à Toronto n'avait pas fait surgir de problèmes d'implantation importants, on pouvait adopter avec assurance le système fondamental à l'échelle nationale. Le ministère a décidé d'aller de l'avant pour

l'implantation nationale, jugeant que les coûts et les risques étaient acceptables, vu la nécessité d'automatiser l'exploitation ministérielle, de normaliser les procédés d'exploitation et vu également les avantages qu'on pouvait retirer de l'adoption de caractéristiques supplémentaires qui constituaient la base des changements proposés au système des douanes.

7.64 Puisque ces caractéristiques n'avaient pas été définies au point où on puisse évaluer avec sûreté leurs coûts et leurs avantages, et leur effet sur l'efficacité ou leurs exigences par rapport à la capacité des ordinateurs, nous n'avons pu obtenir de renseignements suffisants sur lesquels nous puissions fonder une évaluation du caractère plus ou moins raisonnable des espoirs que le ministère fondait sur ces caractéristiques.

7.65 Une comparaison entre l'adoption du Système examen, relâche et appréciation et celle du CEPACS permet certaines conclusions générales. La mise en place du système fondamental CEPACS, en fonction de chaque bureau, a été contrôlée d'une manière plus stricte, ce qui a assuré une application plus uniforme des procédés d'exploitation. De plus, on a consacré plus de temps et d'efforts à l'élaboration des critères et a l'obtention des données. Dans les deux cas, les projets pilotes ont assuré, aux yeux du ministère, le caractère utilisable du système, mais ni dans un cas ni dans l'autre on ne connaissait l'effet du nouveau système sur l'efficacité et le rendement de l'exploitation. Dans le cas du système fondamental CEPACS, le ministère s'est efforcé de mesurer cet effet; toutefois, la conception des évaluations et des mesures précisées ne lui a pas permis de le faire. C'est pourquoi, s'il est vrai que le contrôle de l'implantation et l'étendue des évaluations s'amélioraient, les déficiences qui persistent, notamment l'évaluation de l'incidence des changements à l'exploitation, préoccupent grandement le ministère et le Bureau de la vérification.

7.66 Changements aux systèmes à la direction de l'Accise. Un des principaux objectifs du changement important dans l'exploitation, qui se produit actuellement à la direction de l'Accise, consiste à améliorer le choix et la planification des vérifications, grâce à l'intégration de renseignements supplémentaires pertinents.

7.67 Notre examen a porté essentiellement sur le travail de la direction de l'Accise pour définir les problèmes, préciser les objectifs des changements et les critères permettant d'évaluer le degré de succès et, enfin, déterminer les résultats de l'élaboration d'une solution conceptuelle.

7.68 Dans le cadre de son étude de l'effet de procédés du choix des vérifications qui, à l'Accise, pouvaient exclure constamment certains contribuables des vérifications, le ministère a exécuté un sondage sur un échantillon de ces contribuables, afin de mettre leurs dossiers à jour et de confirmer que leur exclusion constante n'exercerait pas un effet important sur les recettes. On ne voulait pas que ce sondage soit important au plan des coûts; il était important, toutefois, en ce sens que des renseignements de ce genre

infléchiraient les décisions qui visaient à déterminer ce qu'il fallait faire pour modifier les critères de choix. La direction de l'Accise a déterminé que cette enquête particulière n'avait pas produit de renseignements sOrs au sujet de l'effet de l'exclusion de ces contribuables puisque:

-la taille et la méthode du choix de l'échantillon écartaient l'extrapolation des résultats que l'on avait observés; et

-le contrôle insuffisant de la conception de l'essai faisait douter de la validité et de la sûreté des résultats observes.

7.69 Les résultats de ce sondage n'ont pas fourni à la direction de l'Accise les renseignements qui lui auraient permis de déterminer avec confiance s'il fallait agir pour modifier les critères de choix, afin que ces contribuables soient soumis à des vérifications plus fréquentes.

7.70 Nous avons aussi examiné l'important projet actuel de la direction de l'Accise visant à améliorer le choix et la planification des vérifications. Ce projet, en l'occurrence, le système des profils de la clientèle de l'Accise, a pour objectif de réaliser des améliorations en fournissant des renseignements meilleurs et plus complets au sujet de contribuables particuliers de l'Accise et sur des charges de travail ainsi que sur l'utilisation des ressources. Essentiellement, il aborde ce que le ministère considère comme l'intégration peu satisfaisante de cinq des systèmes actuels de la direction de l'Accise. Puisque ce projet n'est pas encore en opération, nous n'avons pu en examiner que les premières étapes de l'implantation.

7.71 Nous avons constaté que la définition des problèmes, la formulation des objectifs et la détermination des critères d'évaluation marquaient une amélioration par rapport aux projets que nous avions examinés précédemment. En particulier, les critères de succès avaient été clairement indiqués en termes quantifiables. Néanmoins, certaines questions demeurent un sujet de préoccupation, aussi bien en ce qui concerne la définition des problèmes que la détermination des critères de succès.

7.72 Pour ce qui est de la définition des problèmes, il n'y a aucune indication sur l'ampleur (aux plans de la qualité, de la quantité, du coût ou du temps) ou sur l'importance relative des divers groupes de problèmes repérés dans le système actuel. La direction nous a fait savoir que l'on doit mener plus tard, au cours du projet, une enquête pour déterminer les liens qui existent entre les caractéristiques des clients examinés et le caractère profitable et le coût de la vérification, ce qui aurait permis le classement des renseignements nécessaires en vue d'un meilleur choix et d'une meilleure planification des vérifications. En l'absence d'un tel classement, il est difficile d'établir les tâches prioritaires qui conviennent à la solution des divers problèmes repérés ou à la remise à plus tard de cette solution.

7.73 Les critères de succès du nouveau système avaient d'abord été formulés en fonction de l'apport de ce système à une moyenne générale des gains de productivité de la direction de l'Accise, l'exercice 1978-1979 servant de base. On a aussi établi des critères par rapport à des secteurs particuliers tels que les temps d'achèvement, l'efficacité des activités de perception et d'autres fonctions de vérification de l'Accise.

7.74 Au cours de notre vérification, nous avons remarqué que les renseignements sur l'exercice de base qui servaient de point de repère pour la mesure des améliorations n'étaient pas compatible avec les données qu'allait engendrer le nouveau système. Ces incompatibilités auraient empêché la direction de l'Accise de vérifier que les changements apportés à la productivité soient le résultat d'un meilleur choix et d'une meilleure planification ou qu'ils n'aient pas été attribuables plutôt à d'autres facteurs, par exemple, le degré d'achèvement du plan de vérification au cours de l'exercice de base. La direction de l'Accise examine actuellement cette question en vue de s'assurer qu il sera possible d'établir des comparaisons valables.

7.75 Comparativement aux faiblesses reconnues précédemment, la direction de l'Accise a maintenant adopté une méthode plus officielle et plus rigoureuse quant à l'implantation des changements à l'exploitation. Toutefois, la situation fait encore l'objet de quelque préoccupation, puisque l'on n'a pas réalisé l'étape de la définition des problèmes du projet d'amélioration ses vérifications a un degré qui pourrait être considéré comme suffisant pour de bons systèmes de gestion et de contrôle des projets. En outre, rien n'assurait que les données de base de l'évaluation planifiée permettraient des comparaisons significatives.

Rapports au Parlement

7.76 Comme nous l'avons expliqué dans l'Introduction aux chapitres qui traitent de la vérification intégrée, le ministère et le Bureau du contrôleur général ont mis en oeuvre un projet pilote en vue de réviser la présentation et le contenu du Budget des dépenses. Notre Bureau apporte l'aide appropriée à l'équipe qui travaille sur ce projet.

Conclusions et recommandations

7.77 Le ministère a entrepris des efforts valables dans le but de corriger des faiblesses dont il a été question plus tôt dans ses systèmes de gestion et de contrôle et d'améliorer le rendement et l'efficacité de son exploitation.

7.78 Il est encore trop tôt pour qu'on puisse dire dans quelle mesure les changements apportés aux systèmes de contrôle de gestion du ministère vont fournir un meilleur contrôle qui contribue à l'amélioration du rendement et de l'efficacité de l'exploitation du ministère. Un processus de planification révisé qui s'applique à l'ensemble du ministère a été élaboré et est en place. On s'occupe actuellement des problèmes que soulève l'utilisation de ce processus

pour la production, dans les délais impartis, de plans axés sur les résultats. De même, un projet en cours vise à améliorer la qualité des renseignements maintenant offerts à la gestion; ce projet fournirait des renseignements qui faciliteraient la mesure des progrès réalisés en fonction des plans établis.

7.79 On a pris aussi ces mesures pour la mise en place d'une méthode plus officielle et d'un meilleur contrôle face à l'adoption des changements proposés, grâce à l'application des techniques et des moyens de contrôle de la gestion des projets. En fournissant la formation nécessaire, le ministère s'attaque aux problèmes de l'inégalité des compétences et du succès qui marquent l'utilisation de ces techniques.

7.80 En attendant que soient achevées l'élaboration et l'implantation de ces grands systèmes de contrôle, le ministère ne sera en mesure d'évaluer pleinement l'effet de son activité. Cela pourrait donner lieu à des situations où les ressources du ministère ne seront pas utilisées au mieux et à des changements à l'exploitation qui n'amélioreront pas le rendement et l'efficacité. Nous craignons que le ministère ne se rende pas compte de ces cas avant qu'ils aient pris trop d'ampleur.

7.81 Cette situation met en lumière l'importance d'une évaluation des grands changements aux systèmes d'exploitation pour qu'on en connaisse bien l'effet sur le rendement et l'efficacité avant que l'adoption en soit définitive. Nous constatons, à la suite de notre vérification, que les évaluations qu'on a faites des grands changements n'ont pas permis au ministère de déterminer tout l'effet des changements à l'exploitation.

7.82 Si des évaluations périodiques et appropriées font partie intégrante de tout système de contrôle de gestion, elles sont d'une importance toute particulière pour le ministère, à une époque où il est souvent impossible d'obtenir d'autres renseignements qui ne soient pas opportuns ou peu fiables. Les recommandations qui suivent représentent les mesures que le ministère, tout en continuant à élaborer, à appliquer et à améliorer ses systèmes de gestion et de contrôle, devrait prendre pour obtenir des renseignements essentiels à une prise de décisions et à un contrôle efficaces.

Sommaire des recommandations et commentaires du ministère

Recommandations

7.83 Le ministère devrait:

-prendre des mesures pour que les gestionnaires formulent leurs buts en fonction des résultats à obtenir par leur activité, et que les systèmes d'information enregistrent des renseignements permettant de mesurer les progrès réalisés par rapport à ces buts;

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée.

Recommandations

-faire en sorte que, à mesure que les systèmes de contrôle de gestion sont davantage élaborés et mis en place, ils soient adaptés aux besoins des gestionnaires d'exploitation et que ces gestionnaires utilisent les systèmes conformément aux buts visés;

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée.

Recommandations

-prendre des mesures pour que les exigences de son processus de gestion des projets soient suffisamment réalisées; et

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée.

Recommandations

-faire en sorte que les évaluations permettent à la gestion de juger de l'effet des changements proposés sur le rendement et l'efficacité de l'exploitation du ministère avant l'adoption de ces changements à l'échelle nationale.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée.

LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL - IMPOT

LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL - IMPOT

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	8.1	249
Le ministère	8.3	249
Les objectifs	8.4	249
Les points saillants de l'exploitation	8.6	250
Organisation	8.8	250
Le milieu d'exploitation	8.14	253
Portée de la vérification	8.21	255
Sommaire des observations des vérificateurs	8.24	256
Observations et recommandations		
La cotisation, les recouvrements, les répartitions et la comptabilisation des recettes	8.29	258
La gestion du traitement électronique des données	8.31	258
Vérification interne	8.54	262
La mesure de l'efficacité du programme	8.60	263
Le système d'information de gestion	8.65	264
Les bureaux de district et les centres fiscaux	8.69	265
La mesure de la productivité et le rendement d'exploitation	8.78	267
La gestion du coût affectant la paye	8.88	270
rapports au Parlement	8.90	270
Sommaire des recommandations et commentaires du ministère.		272
Pièce		
8.1 Organigramme partiel		251

LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL - IMPOT

Introduction

8.1 Ce chapitre présente les constatations et les recommandations qui résultent de notre vérification intégrée du ministère du Revenu national-Impôt. Le choix des secteurs visés par cette vérification est fondé sur des résultats d'une étude préliminaire qui porte sur toutes les principales activités du ministère.

8.2 Nous aimerions remercier les gestionnaires et le personnel du ministère pour leur collaboration pendant toute la durée de la vérification et pour leur empressement à nous aider à clarifier les faits exposés dans ce chapitre. Nous avons discuté les constatations de notre vérification avec les gestionnaires du ministère qui, dans certains cas, avaient déjà commencé la mise en oeuvre de mesures correctives. Cependant, dans d'autres secteurs dont nous avions déjà mentionné les faiblesses, au cours des années antérieures, rien n'a été fait. Nous continuerons de surveiller les mesures que prendra le ministère à la suite de nos recommandations.

Le ministère

8.3 En vertu de sa loi habilitante, S.R.C. 1970, c. N-15, le ministère du

Revenu national se compose de l'Impôt et des Douanes et Accise. Chacune de ces deux divisions fonctionne, sous la direction d'un sous-ministre, comme un ministère indépendant quant a l'administration. Dans ce chapitre, "ministère" désigne Revenu Canada-Impôt (RCI).

Les objectifs

8.4 Le Budget des dépenses de 1979-1980 définit comme suit l'objectif de Revenu Canada-Impôt:

-appliquer et faire respecter la Loi de l'impôt sur le revenu et les diverses lois fédérales et provinciales y afférentes, y compris certaines parties des Lois sur le Régime de pensions du Canada et sur l'assurance-chômage, ainsi que divers régimes provinciaux de crédits d'impôt.

8.5 Les quatre sous-objectifs énoncés dans le Budget des dépenses définissent plus précisément les responsabilités de RCI. Ce sont:

-faciliter le respect spontané des prescriptions de la Loi;

-encourager le respect spontané et décourager l'évasion fiscale et l'évitement de l'impôt;

-maintenir la confiance du public dans l'intégrité du régime fiscal; et

-fournir la direction et l'appui nécessaires pour administrer la loi d'une façon équitable, uniforme et économique.

Les points saillants de l'exploitation

8.6 Chaque année, RCI traite une quantité énorme de documents. Au cours de l'année civile 1979, par exemple, le ministère a traité 45 millions de feuillets de renseignements, dont les T4 qui indiquent la rémunération tirée d'un emploi et les 75 qui indiquent les revenus en intérêts. Il a aussi traité 14,6 millions de déclarations d'impôt de particuliers (T1) et 500 000 déclarations d'impôt de corporations (72). Pour accomplir ce travail, RCI a utilisé plus de 16 000 années-personnes et dépensé $389 millions en 1979-1980.

8.7 Le tableau qui suit indique les recettes brutes perçues par RCI pour l'exercice financier 1979-1980, les répartitions à des organismes et à des provinces, en vertu de divers accords fiscaux et les remboursements aux contribuables.

Les Fonds traités par Revenu Canada - Impôt

(en milliards de dollars)

Recettes brutes	$ 43,3
Perçues au nom de:	
Compte de l'assurance-chômage	(2,9)
Régime de pensions du Canada	(2,4)
Gouvernements provinciaux	(7,2)
Remboursements aux contribuables	
Recettes nettes en impôt fédéral	$24,9

Organisation

8.8 La Pièce 8.1 montre les secteurs de l'organisation de RCI sur lesquels notre vérification a porté principalement. Revenu Canada, Impôt a son administration centrale à Ottawa ainsi que 28 bureaux de district et 4 centres fiscaux dans tout le Canada. Un directeur est à la tête de chaque bureau et de chaque centre. Parmi les activités des bureaux de district, notons les vérifications auprès des contribuables, le recouvrement des comptes des

contribuables et d'autres tâches qui nécessitent un service direct aux contribuables. Les centres fiscaux s'occupent des activités qui ne demandent aucun contact direct avec les contribuables, notamment l'établissement des cotisations premières et l'emmagasinage des déclarations d'impôt. Pour le moment, on prévoit l'aménagement de trois autres centres fiscaux.

Pièce 8.1 n'est pas disponible, voir le Rapport annuel.

8.9 La direction des Finances et de l'Administration établit les systèmes de gestion financière, de comptabilité et de contrôle sur les ressources du ministère. Elle fournit également des conseils et de l'aide sur toutes les questions liées à l'administration financière. En outre, la direction assure les services de gestion administrative du ministère.

8.10 La direction de la Revue de la gestion assume la fonction de vérification interne en procédant à une évaluation indépendante de toutes les activités du ministère pour le sous-ministre. Elle fournit des analyses objectives et fait des recommandations à tous les niveaux de gestion sur les activités revues.

8.11 La direction de la Politique et des Systèmes à l'administration centrale, qui relève d'un sous-ministre adjoint, travaille en étroite collaboration avec des groupes d'exploitation parallèles dans les bureaux de district et les centres fiscaux sur les questions qui touchent les programmes; elle voit à l'élaboration et à la surveillance de politiques et de systèmes nationaux conséquents. Elle fournit en outre des conseils sur l'exploitation aux sous-ministres adjoints régionaux. La direction se divise en trois: la direction générale de la Validation et des Recouvrements, la direction générale des Systèmes et la direction générale de l'Observation.

8.12 La direction générale de la Validation et des Recouvrements comprend trois divisions: les Cotisations, la Comptabilité et les Recouvrements et le Rôle. Entre autres fonctions, la direction générale établit la politique sur les exigences, pour les contribuables, de produire une déclaration, sur les retenues à la source faites par les employeurs, sur les versements mensuels et trimestriels, sur l'établissement des cotisations des déclarations et sur le recouvrement des arriérés d'impôt. La direction générale des Systèmes s'occupe du traitement électronique des données pour le ministère, ce qui comprend la planification et la mise au point de nouveaux systèmes, ainsi que l'entretien et l'exploitation des systèmes actuels. Pratiquement toute l'exploitation du ministère dépend ou subit l'influence des systèmes mis au point et exploités par cette direction générale. La direction de l'Observation comprend quatre divisions: les Enquêtes spéciales, la Vérification des contribuables, l'Evitement fiscal et la Revue de la vérification. Ces divisions établissent des politiques, surveillent les résultats de l'exploitation des bureaux de district et fournissent des conseils à ces derniers.

Pièce 8.1

MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL

IMPOT

ORGANIGRAMME PARTIEL, LE 31 MARS 1980

Ministre
du Revenu
national

Sous-ministre
Impôt

Direction des Finances et de l'Administration

Direction de la Revue de la gestion

Régions (4)
- Atlantique
- Québec
- Ontario
- Ouest

28 bureaux de district

4 centres fiscaux

Direction de la Politique et des systèmes

Direction générale
Validation et Recouvrements

Direction générale
Systèmes

Direction générale
Observation

Direction de l'Administration du personnel

Note:

Trois directions, une direction générale et une division relèvent du sous-ministre, mais elles ne sont pas mentionnées. Ce sont: la direction des Appels, la direction des Services d'information, la direction de la Législation, la direction générale de la Coordination de la décentralisation et la division de la Gestion du contrôle.

8.13 La direction de l'Administration du personnel fournit à la gestion du ministère des conseils et des services liés à la politique du personnel et aux pratiques d'administration connexes. Elle fournit également à la gestion et aux employés une gamme complète de services de personnel comme la classification, la rémunération, la dotation, les relations de travail, les langues officielles et la formation technique et en gestion.

Le milieu d'exploitation

8.14 Le régime fiscal canadien est fondé sur l'observation spontanée et l'autocotisation par les particuliers et les sociétés. La nature de ce régime oblige RCI à exécuter certaines activités connexes comme:

-la cotisation des déclarations d'impôt pour vérifier qu'il y ait eu respect de la loi et que tout est raisonnable;

-le traitement des versements échelonnés et la perception des impôts dûs;

-la réponse aux demandes de renseignements des contribuables concernant les lois et règlements sur l'impôt;

-la vérification des particuliers et des sociétés;

-l'identification des non-déclarants; et

-l'imposition de sanctions pour évasion fiscale.

8.15 Il y a plusieurs facteurs importants liés au milieu d'exploitation qui influent sur la quantité de travail nécessaire pour exécuter ces activités et sur les résultats obtenus. Ce sont:

-la mesure dans laquelle les contribuables se conforment volontairement et la qualité de la documentation à l'appui de leurs déclarations d'impôt;

-l'utilisation de la politique fiscale comme moyen d'atteindre les objectifs socio-économiques du gouvernement;

-la confiance que beaucoup de gouvernements provinciaux accordent au gouvernement fédéral pour percevoir leurs impôts et distribuer les crédits d'impôt provinciaux; et

-la division des responsabilités et des pouvoirs entre RCI et d'autres organisations pour ce qui est de la formulation de la politique fiscale, des poursuites judiciaires et des appels.

8.16 Importance de la conformité Spontanée et des documents à l'appui. La quantité de travail nécessaire pour réduire l'écart dans les recettes fiscales, (c'est-à-dire le montant d'impôts dûs, mais non déclarés ou versés), dépend principalement de l'étendue de la conformité spontanée et de la disponibilité des documents à l'appui. Les renseignements obtenus auprès de tiers, comme les données de 74 des employeurs, sont particulièrement importants. Si la conformité spontanée diminue ou si les documents à l'appui ne sont pas disponibles, le niveau d'effort nécessaire pour atteindre les objectifs du ministère augmente sensiblement.

8.17 Utilisation du Système fiscal pour atteindre les avantages Socio-économiques. Le gouvernement se sert du régime fiscal pour appuyer une variété de

programmes socio-économiques comme le crédit d'impôt pour enfants et le Régime de pensions du Canada. Ces utilisations du régime fiscal sont normalement annoncées lors des discours du budget et elles entrent en vigueur habituellement a court délai. Par conséquent, RCI doit être en mesure de répondre rapidement aux changements dans les procédés et les règlements.

8.18 Rendement des activités pour le compte des provinces. La plupart des provinces ont choisi de confier au gouvernement fédéral le soin de percevoir leurs impôts sur le revenu et d'accorder les avantages fiscaux. Le crédit d'impôt foncier, et le crédit d'impôt sur la taxe de vente et le crédit d'impôt pour les pensionnés de l'Ontario ainsi que le crédit d'impôt de l'Alberta sur les redevances sont des exemples de cette collaboration entre les gouvernements cause de ces ententes sur la perception des impôts, le gouvernement fédéral doit accomplir des fonctions supplémentaires de recouvrement, d'analyse et de rapport. En outre, le gouvernement doit être en mesure de démontrer aux provinces qu'il exécute ses fonctions conformément aux ententes.

8.19 Division des responsabilités et des pouvoirs. Le système nécessaire à l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu, S.R.C. 1970, c. 1-5, et des diverses lois fédérales et provinciales qui relèvent du ministère doit comprendre des activités comme la formulation des politiques liées à l'impôt, la poursuite des contribuables contrevenants et l'audition des appels. En plus de RCI, ces fonctions concernent les ministères des Finances et de la Justice, la Commission de révision de l'impôt et les cours de justice. Par conséquent, RCI doit maintenir un lien étroit avec ces organisations et, dans certains cas, il doit modifier ses activités pour se conformer aux décisions qu'elles rendent.

8.20 En résumé, ces contraintes extérieures, sur lesquelles le ministère n'a qu'un contrôle limité, peuvent influer sur le montant de recettes fiscales perçues, quelles que soient les ressources qu'engage le ministère, ou forcer un changement de niveau ou de genre de travail d'administration pour un montant donné d'impôts perçus. Nous avons tenu compte de ces contraintes dans notre vérification.

8.21 Notre vérification avait pour objectifs de déterminer:

-que les renseignements financiers du ministère figurant dans le volume 1 des Comptes publics du Canada pour l'exercice terminé le 31 mars 1980 étaient présentés fidèlement selon les principes comptables établis du gouvernement du Canada, et appliqués de la même manière qu'au cours de l'exercice précédent;

-que le ministère était doté de règles et de procédés suffisants pour l'établissement des cotisations, pour le recouvrement, pour la répartition et pour la comptabilisation des recettes, et qu'il appliquait ces règles et procédés et les faisait respecter;

-qu'il existait des contrôles de gestion appropriés visant à assurer une acquisition et une utilisation économique et rentable des ressources humaines et matérielles; et

-qu'il y avait recours à des procédés ministériels établis pour mesurer l'efficacité du programme et en faire rapport.

8.22 Étant donné que RCI traite et rend compte de milliards de dollars d'impôts chaque année, nous avons concentré notre vérification sur la cotisation, le recouvrement et la répartition des recettes et sur les systèmes de comptabilité et d'administration. Nous avons revu les secteurs suivants:

-les contrôles financiers sur les données que produisent tous les systèmes importants servant à la cotisation, au recouvrement, à la répartition et à la comptabilisation des recettes, ainsi qu'au caractère raisonnable de ces données;

-les pratiques de gestion à la direction générale des Systèmes pour le maintien des systèmes informatiques actuels, la mise au point de nouveaux systèmes et la planification de la capacité pour l'avenir de traitement informatique;

-la fonction de vérification interne remplie par la direction de la Revue de la gestion;

-la mesure dans laquelle le ministère a établi des procédés satisfaisants pour mesurer l'efficacité de son programme et en faire rapport;

-l'élaboration, l'utilisation et l'entretien, par RCI, de son Système d'information de gestion (SIG);

-les systèmes de contrôle financier et de gestion dans les bureaux de district et les centres fiscaux;

-les systèmes servant à mesurer la productivité et à en faire rapport dans trois centres fiscaux, ainsi que les niveaux de rendement de la main-d'oeuvre dans sept unités d'exploitation du centre fiscal d'Ottawa; et

-la gestion du coût affectant la paye, ce qui comprend la planification de la main-d'oeuvre, la formation et le perfectionnement et les systèmes d'information sur le personnel utilisés par la direction du Personnel.

8.23 Nous avons revu les renseignements présentés au Parlement concernant le programme et l'exploitation de RCI. En outre, nous avons aidé RCI à trouver des indicateurs du rendement convenables pour faire rapport au Parlement.

Sommaire des observations des vérificateurs

8.24 A notre avis:

-on a correctement rendu compte de l'argent perçu;

-la cotisation première faite à l'égard des déclarations d'impôt des particuliers et des sociétés (T1 et T2) était exacte et les recettes qui en résultaient étaient réparties de façon appropriée et on en a dûment rendu compte:

-les comptes des contribuables particuliers et des sociétés, ainsi que les comptes des employeurs pour les retenues à la source ont été bien présentés; et

-les remboursements, y compris les versements provenant des programmes de crédits d'impôt fédéral et provinciaux, ont été bien calculés, répartis et versés; conformément aux lois pertinentes.

8.25 Bien que le traitement électronique des données soit d'une importance critique pour le ministère, nous avons constaté qu'en cas d'un désastre au centre d'informatique, par exemple, l'incendie ou le sabotage, le ministère n'a pratiquement aucun plan ou installation qui lui permette de se remettre du désastre. Ce risque a déjà été porté à l'attention du ministère par la GRC en 1975, par notre Bureau, en 1977 et 1978, et une autre fois par la GRC en 1979.

8.26 Dans la gestion des activités de TED, nous avons constaté que la direction générale des Systèmes a pu, jusqu'à maintenant, répondre aux exigences du ministère, mais nous doutons qu'elle soit en mesure de continuer, dans l'avenir, d'assurer d'une manière rentable l'appui nécessaire. Nos inquiétudes proviennent des faiblesses que nous avons observées dans les procédés et les pratiques de la direction générale pour la mise au point de nouveaux systèmes, l'entretien des systèmes actuels, la planification de la main-d'oeuvre et la planification des changements technologiques.

8.27 La direction de la Revue de la gestion fournit à celle-ci une évaluation indépendante et continuelle des activités du ministère. La haute direction revoit, sans exception, ses constatations de vérification. Cependant, on pourrait améliorer le travail de la direction en élargissant la portée de la vérification financière de manière à déterminer que, dans les états financiers, les recettes et les dépenses budgétaires sont présentées fidèlement et en s'assurant que les normes de

consignation par écrit du travail de vérification soient respectées.

8.28 Nous avons vérifié les systèmes d'information de gestion et les contrôles exercés au ministère. Voici nos principales constatations:

-La méthode à laquelle le ministère avait recours pour l'évaluation de l'efficacité de l'ensemble de son programme était généralement appropriée, mais elle pourrait être améliorée par une estimation plus précise du montant d'impôts qui devrait être versé par les personnes qui ne produisent pas de déclaration.

-Les contrôles financiers et de gestion dans les bureaux de district de RCI étaient généralement satisfaisants, sauf pour le recouvrement des comptes en souffrance des contribuables qui se fait lentement. En outre, les moyens et les pratiques de la vérification d'opérations nécessitent des améliorations.

-Dans les principales sections d'exploitation des centres fiscaux, le ministère n'avait pas déterminé son rendement par rapport à des normes scientifiques appropriées. De même, on n'a pas eu suffisamment recours aux techniques d'amélioration de la productivité. Le rendement de la main-d'oeuvre, mesuré d'après des normes scientifiques, pour les commis des sept unités du centre fiscal d'Ottawa, centre qui regroupe le plus grand nombre de commis au sein du ministère, variait de 92 à 69 pour cent. La moyenne pondérée pour ces unités était de 82 pour cent, ce qui, à notre avis, dénote un souci du rendement. Nos constatations ne nous permettent pas de tirer des conclusions sur le rendement du centre fiscal en général ou pour l'ensemble du ministère, étant donné que les unités revues présentaient des caractéristiques particulières que l'on ne retrouve pas dans la même mesure ailleurs.

-Au cours de notre vérification, le ministère a pris des mesures visant à corriger des lacunes dans les systèmes d'information de gestion utilisés à la direction du Personnel et dans le système utilisé pour contrôler les coûts et les avantages de la formation, et en faire rapport.

Observations et recommandations

La cotisation, les recouvrements, les répartitions et la comptabilisation des recettes

8.29 Durant l'exercice terminé le 31 mars 1980, RCI a cotisé, perçu et comptabilisé $43 milliards en recettes. Celles-ci se répartissaient entre le gouvernement fédéral, les organismes fédéraux et les provinces pour qui les recettes ont été perçues. La mesure dans laquelle ce travail a été fait correctement ne concerne pas seulement ces organismes, mais aussi chaque contribuable particulier et société au Canada.

8.30 Le ministère est doté d'un système sophistiqué et complexe pour établir les cotisations, percevoir les recettes et les comptabiliser et pour traiter les millions de documents reçus par année. Au cours de notre vérification, nous avons repéré les contrôles de chacun des sous-systèmes dé comptabilisation des recettes et nous les avons soumis à des sondages. En cotisant de nouveau les déclarations d'impôt, en confirmant les comptes des contribuables, en évaluant et en faisant l'essai des systèmes de contrôles et en recalculant la répartition des recettes entre les diverses entités, nous avons obtenu la preuve d'une qualité et d'une quantité appropriées nous permettant de conclure que, dans les limites acceptables de vérification et conformément aux mesures législatives pertinentes:

-on a correctement rendu compte de l'argent perçu selon les principes comptables établis du gouvernement du Canada, et appliqués de la même manière qu'au cours de l'exercice précédent;

-la cotisation première faite à l'égard des déclarations d'impôt des particuliers et des sociétés (T1 et T2) était exacte et les recettes qui en résultaient étaient réparties de façon appropriée et on en a dûment rendu compte;

-les comptes des contribuables particuliers et des sociétés, ainsi que les comptes des employeurs pour les retenues à la source ont été bien présentés et ils indiquaient bien les versements, les remboursements, les cotisations et les rajustements aux comptes des contribuables; et

-les remboursements, y compris les paiements résultant des programmes de crédits d'impôt fédéral et provinciaux, ont été bien calculés, répartis et versés.

La gestion du traitement électronique des données

8.31 Revenu Canada - Impôt est l'un de ceux qui utilise le plus le traitement électronique des données au gouvernement fédéral. Il dépense environ $25 millions par année pour ce service et il emploi environ 430 personnes chargées de la conception et de l'exploitation de ses systèmes informatiques. Le service est fourni par la direction générale des Systèmes dirigée par le directeur général des Systèmes qui relève du sous-ministre adjoint à la direction de la Politique et des Systèmes.

8.32 Le ministère utilise les systèmes informatiques pour l'aider dans presque toutes ses tâches. Les déclarations d'impôt, les avis de cotisations et les remboursements pour des millions de particuliers et de sociétés sont traitées par ordinateur. Les systèmes informatiques comparent les retenues à la source qu'effectuent les employeurs et celles que les employés rapportent dans leur déclaration d'impôt et ils tiennent des données historiques sur tous les contribuables de façon à pouvoir répondre à leurs demandes de renseignements et à établir des cotisations pour les années ultérieures. Les contributions au Régime de pensions du Canada et au Compte d'assurance-chômage sont comptabilisées par ordinateur et le total est établi par celui-ci; les calculs des répartitions des recettes fiscales entre les provinces sont aussi effectués par ordinateur. Outre ces responsabilités et d'autres liées au programme, le ministère utilise l'ordinateur pour produire des renseignements de gestion pour son administration interne.

8.33 Notre Bureau a évalué les activités du TED du ministère, dans le cadre de ÉSIL, dont les résultats sont présentés dans notre Rapport annuel de 1977, avec un suivi dans notre Rapport de 1978. En 1975 et 1979, la Gendarmerie royale du Canada a évalué la sécurité de l'exploitation du TED du ministère. En plus d'un suivi sur les recommandations de ÉSIL et de celles de la GRC, notre revue a porté sur l'état actuel des pratiques de gestions liées aux systèmes informatiques actuels, à la mise au point de nouveaux systèmes et à la planification à long terme du TED pour les activités du ministère. Dans notre rapport de vérification intégrée au ministère, nous avons présenté nos observations et nos recommandations en détail. En voici un sommaire.

8.34 Continuité de l'exploitation informatisée. Le ministère dépend d'un centre d'informatique principal pour toutes ses activités de traitement des données. En cas de désastre à ce centre, soit l'incendie ou le sabotage, les registres de millions de contribuables risqueraient d'être détruits et la capacité de fonctionnement du ministère en serait sérieusement entravé.

8.35 Malgré l'importance de la capacité des installations de traitement du centre d'informatique, on n'a pas mis au point les mesures de prévention nécessaires pour assurer la continuité des opérations informatiques. Les mesures de prévention seraient l'attribution d'un ordre de priorités aux systèmes en vue d'opérations d'urgence, les arrangements pour disposer d'équipement de secours convenable, l'emmagasinage des fichiers de données, des programmes informatiques et des documents dans un autre endroit et des plans détaillés et consignés par écrit visant la continuité des opérations clés et la possibilité de rétablir le centre d'informatique à la suite d'une urgence. Ces mesures, nous les avions recommandées dans notre Rapport de 1977 et dans celui de 1978, et la GRC faisait de même dans ses évaluations de la sécurité en 1975 et en 1979.

8.36 Le ministère devrait prendre tes mesures nécessaires pour assurer la continuité de sa capacité de traitement par ordinateur.

8.37 Mise au point de nouveaux systèmes. Au moment de notre revue, la direction générale des Systèmes lançait des projets de mise au point de nouveaux systèmes importants et d'expansion des systèmes actuels qui auront dans l'avenir une influence importante sur l'exploitation du ministère. Ces projets comprennent la mise au point de systèmes nouveaux ou améliorés pour le traitement des déclarations des particuliers, des déclarations des sociétés, des demandes de renseignements des contribuables et des renseignements de gestion interne à l'intention du ministère.

8.38 Nous avons revu les pratiques d'élaboration des systèmes du ministère, de façon à déterminer que celles-ci étaient suffisantes pour contrôler les coûts et les échéanciers de la mise au point, qu'elles atteindraient les objectifs fixés et qu'elles pouvaient être entretenues de façon efficace après leur mise en place.

8.39 Nous avons relevé le fait que le ministère était en passe d'établir une méthodologie de conception des nouveaux systèmes et qu'il existait des plans en vue d'élaborer un manuel complet sur les normes. Nous avons trouvé, cependant, que le ministère n'avait pas établi les normes conformément au Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor pour quatre phases importantes du processus de mise au point des systèmes: amorce du projet, étude de faisabilité, installation et post-installation. Dans les études de faisabilité pour certains projets importants, nous avons constaté que les objectifs du système en voie d'élaboration et les avantages qu'on en attendait n'étaient pas clairement définis, que les estimations de tous les coûts de mise au point et d'exploitation n'étaient pas indiquées et qu'il n'y avait aucune preuve que l'on avait étudié d'autres solutions possibles. Le ministère manque de mécanismes d'examen et d'application pouvant assurer que toutes les phases du projet sont exécutées et consignées par écrit de façon appropriée.

8.40 En raison de ces lacunes, le ministère risque d'élaborer de nouveaux systèmes qui ne répondent pas aux objectifs, qui ne sont pas conçus de façon économique et qui seront difficiles à entretenir et à exploiter à l'avenir.

8.41 Le ministère devrait élaborer, mettre en oeuvre et faire respecter des normes pour toutes les phases du processus de mise au point des systèmes, conformément au Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor.

8.42 Entretien des systèmes actuels. Une fois installés, les systèmes informatiques doivent être continuellement entretenus et mis à jour; par exemple, ils doivent refléter les modifications législatives ou répondre à de nouveaux besoins de renseignements. Environ 260 analystes et programmeurs apportent chaque année quelques 5 000 modifications ou additions aux programmes informatiques du ministère.

8.43 Notre revue a porté partiellement sur les pratiques de gestion conçues en vue de s'assurer que l'entretien des systèmes se fait de façon efficace et que l'on exerce des contrôles adéquats, de façon à ce que les modifications soient apportées correctement.

8.44 Nous avons trouvé que le ministère avait établi des normes appropriées pour l'exécution, le sondage et la consignation par écrit des modifications apportées aux programmes. Cependant, nous avons aussi constaté que ces normes n'étaient pas appliquées de façon constante et que la qualité de la consignation par écrit et des explications des modifications que l'on avait apportés variaient d'un projet à l'autre. Nous avons relevé des cas ou le taux de correction d'erreurs, après que des changements eurent été apportés aux programmes, était fort élève. Nous avons également remarqué que bien que le ministère ait fait des efforts pour définir les rôles et responsabilités des programmeurs et des analystes, il existait toujours quelques incertitudes au sein du personnel.

8.45 Les conditions décrites ci-dessus donnent lieu à de l'inefficacité dans l'utilisation du personnel et de l'équipement, à des difficultés d'entretien du système pour l'avenir et à la possibilité que l'on y introduise des erreurs.

8.46 Le ministère devrait s'assurer de la conformité à ses normes lors de l'exécution, du sondage et de la consignation par écrit des changements apportés au programme.

8.47 Le ministère devrait clarifier davantage les rôles et les responsabilités des analystes et des programmeurs concernant l'activité de l'entretien des systèmes.

8.48 Planification de la main-d'oeuvre. La direction générale des Systèmes dépend largement des aptitudes et des connaissances de son personnel, étant données la complexité du système de l'impôt et la nécessité de réagir rapidement aux modifications législatives. En outre, le fait que les normes ne soient pas appliquées actuellement dans bien des secteurs de l'exploitation oblige la direction générale à se fier davantage à son personnel qui a la formation et les compétences nécessaires.

8.49 La rotation du personnel, au cours des dernières années, a entraîné une pénurie de personnel ayant la formation voulue. Bien qu'il fallait beaucoup de temps pour développer les aptitudes spécialisées nécessaires, nous avons trouvé que la direction générale n'effectuait pas, de façon systématique, les activités de planification de la main-d'oeuvre nécessaires pour dégager les besoins de personnel, ne prévoyait pas les besoins d'aptitudes et de connaissances nécessaires à un projet, ne déterminait pas les exigences en formation et en expérience pour l'avancement du personnel et n'évaluait pas les progrès des employés.

8.50 Le ministère devrait mettre en oeuvre des procédés plus complets pour la planification de la main-d'oeuvre et de promotion de carrière pour les analystes et les Programmeurs de la direction générale des Systèmes.

8.51 Planification des changements technologiques. Les systèmes informatiques du ministère ont évolué de telle sorte que des réseaux importants et sophistiqués d'équipement et de logiciel informatiques sont utilisés dans tout le Canada pour répondre aux demandes de renseignements des contribuables, pour l'exploitation de données régionales et pour le traitement informatique centralisé. L'investissement du ministère dans du matériel et du logiciel informatiques est considérable et il faut continuellement les tenir à jour et maintenir leur efficacité. Deux facteurs entrent en ligne de compte dans ce processus. D'abord, l'évolution rapide de la technologie informatique continue de modifier les aspects économiques du traitement informatique. Deuxièmement, l'élaboration de nouvelles méthodes de traitement ou la restructuration radicale des processus actuels fait varier le genre de ressources informatiques qui sont le mieux adaptées aux nouveaux genres de traitement à effectuer. Le temps nécessaire pour apporter des changements importants aux ressources informatiques nécessite l'examen de solutions de rechange et l'engagement envers l'équipement et les méthodes de traitement plusieurs années à l'avance des événements prévus.

8.52 Bien que, par le passé, la direction générale ait affecté des employés compétents exclusivement à la planification des ressources informatiques, de récentes modifications apportées à l'organisation ont fait que cette responsabilité revient au personnel de gestion hiérarchique chargé de la mise au point et de l'entretien quotidien des systèmes notre avis, le ministère ne procède pas à une évaluation suffisante en vue de s'assurer que l'on tient bien compte de l'effet des changements technologiques sur l'économie et le rendement de ses méthodes de traitement.

8.53 Le ministère devrait consacrer suffisamment de ressources à la planification technique de sa capacité de traitement par ordinateur.

Vérification interne

8.54 La fonction de vérification interne du ministère est assurée par la direction de la Revue de la gestion qui relève directement du sous-ministre. La direction se compose de trois groupes principaux: Revue de la gestion, Vérification des activités de traitement des données et Vérification financière. Elle emploie 20

vérificateurs professionnels.

8.55 Le chapitre 12 de notre Rapport annuel de 1978 présentait les résultats d'une étude sur la vérification interne menée à l'échelle gouvernementale, étude qui a indiqué le besoin d'une vérification interne intégrée et qui a établi des critères minimums d'exécution de ce travail. La vérification interne de RCI faisait partie de notre étude de 1978. Nous avons examiné cette fonction dans le cadre d'un suivi de notre étude de 1978. Comme cela avait été le cas lors de notre étude en 1978, nous avons trouvé qu'en général, l'exploitation de la direction de la Revue de la gestion tend à répondre aux critères établis par notre Bureau. Nous croyons toutefois qu'il y a lieu d'apporter des améliorations dans les secteurs suivants.

8.56 Vérification financière. Nous avons constaté que le groupe de la Vérification financière ne revoyait ni les états financiers annuels du ministère, ni les vérifications effectuées par d'autres sections de la direction de la Revue de la gestion pour s'assurer que les recettes et les dépenses prévues au budget soient fidèlement présentées dans les états financiers annuels.

8.57 Le groupe de la Vérification financière devrait élargir la portée de sa vérification de façon à établir que les recettes et les dépenses du budget soient déclarées fidèlement dans les états financiers.

8.58 Normes de documentation. La direction de la Revue de la gestion consigne par écrit son travail au moyen de rapports de vérification détaillés et exhaustifs et de feuilles de questions qui permettent de confirmer les faits pertinents auprès du vérifié. Le caractère complet et la qualité des autres feuilles de travail varient selon le vérificateur et la vérification en cause. Bien que la direction ait établi des normes sur les feuilles de travail en 1978, ces normes ne sont pas appliquées. Le manque d'uniformité dans la consignation par écrit et le non-respect des normes empêchent les vérificateurs externes de se fier entièrement au travail de vérification effectué.

8.59 La direction de la Revue de gestion devrait faire respecter ses normes de consignation par écrit.

La mesure de l'efficacité du programme

8.60 Nous avons revu les objectifs et les activités du ministère pour déterminer dans quelle mesure il existait des procédés satisfaisants de mesure de l'efficacité du programme et de rapports. Nous avons fondé notre revue sur les critères d'efficacité établis au cours du TRACE dont il a été question dans notre Rapport de 1978. Notre revue était un suivi des recommandations faites à RCI à la suite de cette étude.

8.61 Pour déterminer l'efficacité du programme de l'impôt, il faut mesurer la différence entre les recettes réellement perçues et une estimation des recettes qui, en théorie, seraient perçues si 100 pour cent des contribuables se conformaient à la loi. Ainsi que nous l'avons fait remarquer précédemment, cette différence c'est "l'écart dans les recettes fiscales".

8.62 Le ministère a mis au point un système de mesure de l'observance de la loi (SMOL) qui permet d'estimer le montant d'impôts qui pourrait être recouvre si les activités actuelles du ministère étaient augmentées. Le ministère a l'intention d'utiliser pleinement le SMOL tous les cinq ans et de préparer des estimations fondées sur les activités d'observance en cours chaque année durant l'intervalle.

8.63 Le TRACE a relevé des faiblesses dans le système de mesure de l'observance de la loi. Cependant, comme le ministère en était déjà conscient et qu'il avait même déjà entrepris de corriger ces faiblesses, les recommandations du TRACE portaient principalement sur le besoin d'accélérer les efforts du ministère. Depuis, le ministère a élargi son SMOL, grâce à l'utilisation d'un meilleur échantillon de vérification en vue d'indiquer les impôts recouvrables auprès des contribuables et grâce à divers programmes d'identification et de raccord permettant d'identifier les non-déclarants, c'est-à-dire ceux qui ne produisent pas de

déclaration, et les revenus non déclarés par ceux qui ont produit une déclaration. Bien que nous reconnaissions qu'il est difficile de déterminer l'écart dans les recettes fiscales de façon précise, nous croyons que le ministère pourrait en arriver à de meilleures estimations dans certains secteurs. On pourrait utiliser les résultats des études passées et à venir sur des non-déclarants de groupes précis de contribuables pour obtenir une meilleure estimation globale de tous les non-déclarants. Bien que les estimations ne pourraient constituer qu'une indication et qu'elles ne pourraient être définitives, en donnant une meilleure idée de l'écart dans les recettes fiscales, elles seraient utiles pour l'évaluation de l'efficacité du programme d'impôt.

8.64 Le ministère devrait améliorer son estimation de l'écart fiscal que causent tes personnes qui ne produisent pas de déclarations.

Le système d'information de gestion

8.65 En 1970, le ministère a reconnu la nécessité d'avoir des renseignements courants et précis sur la productivité des employés. Ces renseignements serviraient à la planification et au contrôle. L'élaboration d'un Système d'information de gestion informatisé (SIG) a d'abord été entrepris dans le but d'obtenir des données sur les rapports de temps, sur la gestion du personnel, sur celle des ressources et sur la production. L'objectif du système était de répondre aux besoins de l'administration centrale des bureaux de district et des centres fiscaux.

8.66 Le système qui a été établi au début ne fournissait pas des renseignements opportuns, précis ou fondés sur des données concernant chaque employé. Le ministère a entrepris un certain nombre d'études et de mesures correctives. Bien que cela ait permis de rendre le système plus précis, répondant ainsi aux besoins de l'administration centrale, les autres problèmes n'ont pu être corrigés. Pour répondre à leurs besoins de renseignements, le personnel sur place a établi divers systèmes manuels fondés sur les mêmes renseignements qui sont utilisés pour les documents du SIG informatise.

8.67 A notre avis, le ministère n'a pas réglé les problèmes de systèmes que nous avons décelés pour les raisons suivantes:

-le ministère a accordé peu d'importance au SIG;

-trois groupes ou plus, chacun ayant son propre ordre de priorités et ses responsabilités, participaient à l'élaboration;

-il y avait un manque de personnel pour l'élaboration des systèmes et la programmation; et

-il n'y avait pas de mécanismes efficaces de coordination et de surveillance de l'avancement du projet.

8.68 Récemment, le ministère a pris les mesures nécessaires pour résoudre ces problèmes. En avril 1979, il a éclairci les rôles et responsabilités aux fins de l'élaboration du SIG, notamment les relations entre le groupe de la Gestion des données, la division du Contrôle de la gestion et la direction générale des Systèmes. En juin 1979, il a préparé une stratégie sur les systèmes d'information qui a été suivie par la suite d'un plan plus détaillé. Maintenant, des réunions se tiennent à intervalles réguliers à propos du projet et une seule personne coordonne et surveille l'avancement du projet. Nous ferons un suivi de ces mesures lors de nos prochaines vérifications afin de déterminer que ces initiatives aient résolu les difficultés du SIG.

Les bureaux de district et les centres fiscaux

8.69 Les bureaux de district et les centres fiscaux exécutent les principales fonctions de traitement pour le ministère. Ils utilisent 89 pour cent des années-personnes de RCI. Notre vérification avait pour but de déterminer qu'il existe des systèmes de contrôle financier et de gestion et qu'ils fournissent à la gestion

l'assurance que les politiques et procédés financiers et d'administration aient été suivis. Au cours des deux dernières années, nous avons étudié deux centres fiscaux et douze bureaux de district, dont les trois plus importants.

8.70 Notre revue des contrôles financiers et de gestion et nos sondages ont indiqué qu'en général, il existait des procédés de contrôle suffisants et qu'ils fonctionnaient de manière satisfaisante pour assurer l'application appropriée des politiques du ministère. Au cours de nos vérifications, nous avons cependant élevé des cas où il en était autrement. Ceux-ci ont été communiqués à la gestion après chaque vérification et nous en ferons un suivi. Deux constatations semblent être assez importantes pour être portées à l'attention de la Chambre des communes. Ce sont:

-le lent recouvrement des comptes en souffrance des contribuables; et

-les lacunes observées dans les activités de vérification d'opérations dans les bureaux de district.

8.71 Recouvrement des comptes en souffrance. La première mesure en vue de recouvrer un compte d'un contribuable se fait au moyen de l'ordinateur. Si, d'après des critères prédéterminés, il est jugé nécessaire d'apporter une attention particulière, les responsabilités du recouvrement sont confiées au personnel des bureaux de district. Les comptes sont répartis selon les montants en cause et leur complexité.

8.72 Lors de notre revue des activités de recouvrement dans les bureaux de district, nous avons relevé que pour de nombreux comptes, aucune mesure de recouvrement n'avait été prise depuis plusieurs mois. Nous avons aussi relevé que, sauf dans le cas des comptes plus importants, il n'y avait pas de vérification continuelle pour s'assurer que chaque agent de recouvrement essaie de recouvrer tous les comptes dont il a la responsabilité.

8.73 Le ministère devrait instituer les contrôles visant à assurer que les comptes des contribuables repérés comme étant sous la responsabilité d'un bureau de district fassent l'objet de mesures de recouvrement actives.

8.74 Vérification d'opérations. Dans le cadre de son exploitation, chaque bureau de district a une fonction de vérification d'opérations. Son objectif est d'aider le directeur à s'acquitter de ses responsabilités de façon efficace en vérifiant tous les aspects de la sécurité des renseignements sur les contribuables et en évaluant le système de contrôles internes du bureau de district. La vérification d'opérations peut aussi fournir des analyses spéciales, des évaluations, des recommandations et des rapports sur toute phase des activités du bureau de district. Cette fonction est distincte de la direction de la Revue de la gestion qui joue le rôle de vérificateur interne pour le ministère et qui relève directement du sous-ministre.

8.75 Notre revue de cette fonction a démontré que, dans leur processus de planification, les vérificateurs d'opérations n'ont pas prévu une évaluation et un classement raisonnables des secteurs présentant un niveau élevé de risques pour s'assurer que ces secteurs soient revus de manière suffisante par les vérifications d'opérations. Les ressources attribuées à cette fonction de vérification ont souvent servi à des fonctions d'exploitation. En outre, beaucoup de vérificateurs se demandaient ce qu'on attendait d'eux et ne possédaient pas les compétences techniques et la formation nécessaires pour effectuer leur travail correctement.

8.76 La planification de l'activité de vérification d'opérations dans le bureau de district devrait comprendre une évaluation et un classement des secteurs à risques élevés.

8.77 Le ministère devrait clarifier les responsabilités du personnel de la vérification d'opérations et s'assurer qu'il ait les compétences nécessaires.

La mesure de la productivité et le rendement d'exploitation

8.78 Les centres fiscaux utilisent environ 3 600 années-personnes, soit 22 pour cent des ressources humaines du ministère. La plupart de ces années-personnes sont consacrées à du travail d'écritures. La mesure de la productivité est essentielle pour contrôler efficacement le rendement de cette exploitation. Aussi, nous avons évalué les systèmes de mesure et de rapport de la productivité dans les centres fiscaux d'Ottawa, de Winnipeg, et de Surrey, afin de déterminer que les systèmes:

-utilisaient des mesures adéquates et exactes de la productivité;

-comparaient la productivité à une norme;

-adaptaient les rapports aux besoins de la gestion;

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

-tenaient les mesures de productivité et les rapports à jour.

8.79 La vérification a porté sur la plupart des sections d'exploitation des trois centres fiscaux. Nous avons revu les rapports de temps et de production pour les sections qui exécutent les activités suivantes: examen et dépôt de l'argent envoyé par les contribuables, traitement du courrier reçu; classement des déclarations dans le bon ordre en vue de la cotisation, correction des déclarations qui contiennent des erreurs, exécution de projets spéciaux; mécanographie des données des déclarations d'impôt à l'ordinateur, préparation des déclarations en vue de leur emmagasinage et envoi des déclarations par courrier aux contribuables. Ces activités comptent 71 pour cent des années-personnes utilisées dans les trois centres fiscaux revus.

8.80 Nous avons revu les rapports utilisés par le premier palier de gestionnaires du centre fiscal qui ont la responsabilité première de surveiller le rendement du travail quotidien. Ces rapports contenaient des renseignements sur le temps des employés par heure et sur la production de chaque employé et de groupes d'employés, par exemple, le volume de courrier trié ou le nombre de déclarations d'impôt soumises à la revue. Dans la plupart des cas, ces rapports indiquaient aussi la productivité des employés, par exemple, le nombre de pièces de courrier triées à l'heure ou le nombre de déclarations d'impôt revues par jour. Ces mesures permettaient à la plupart des surveillants de juger de la productivité des personnes et des groupes en relation avec ce qui avait été prévu au budget ou avec ce qu'on attendait. Les données d'entrée de ces rapports provenaient des feuilles de temps et de production des employés. Dans la plupart des cas, les rapports revus étaient traités à la main par le surveillant et un sommaire était établi au niveau de la section seulement.

8.81 La plupart des documents sur la production et le temps qui ont été revus constituaient également les données d'entrée du centre fiscal pour le Système d'information de gestion du ministère, dont il est question aux paragraphes 8.65 à 8.68.

8.82 A la suite de notre revue des systèmes de mesure et de rapport, nous avons constaté que:

-les rapports de temps et les calculs de production utilisés étaient généralement exacts. Les calculs de production indiquaient généralement une mesure satisfaisante du travail effectué;

-le ministère a comparé la productivité actuelle au rendement historique plutôt qu'aux normes scientifiques établies au moyen de techniques de mesure du travail;

-dans la plupart des sections, on préparait des sommaires et des rapports sur la productivité. Dans les sections qui manipulent les rentrées de fonds et l'argent

des contribuables et dans celles qui préparent les déclarations en vue de leur emmagasinage et qui envoient les déclarations par la poste aux contribuables, les données sur le temps et la production n'étaient pas résumées de façon à produire des rapports récents sur la productivité; et

-les données sur le rendement ont servi à établir des objectifs de productivité et à planifier les besoins en ressources à court terme. Cependant, nous avons trouvé des cas où les méthodes de travail et la disposition du lieu de travail auraient pu être améliorées, grâce à l'application de techniques d'amélioration de la productivité. Ces techniques comprennent notamment la simplification du travail, une disposition systématique des bureaux et des lieux de travail et l'étude des méthodes.

8.83 Pour toutes les tâches pouvant se prêter à des techniques de mesure du travail, le ministère devrait en mesurer à intervalles réguliers le rendement par rapport aux normes scientifiques appropriées.

8.84 Les gestionnaires des centres fiscaux devraient avoir recours aux techniques d'amélioration de la productivité, lorsque cela est approprié.

8.85 Sondage du rendement. Le contrôle du rendement de la main-d'oeuvre est une des tâches de gestion les plus importantes dans un ministère comme RCI qui utilise un personnel de bureau important. Aussi, avons-nous ajouté à notre vérification un sondage du rendement de la main-d'oeuvre. Nous avons choisi le centre fiscal d'Ottawa, étant donné qu'il comporte la plus grande concentration de personnel de bureau du ministère. Pour 1979, nous avons établi des normes scientifiques et déterminé les niveaux de rendement de la main-d'oeuvre pour sept unités d'exploitation dans trois sections de ce centre fiscal. Ces unités trient les déclarations T1 reçues, placent les documents fiscaux dans l'ordre prescrit, vérifient les renseignements sur les déclarations d'après les pièces jointes, préparent les déclarations en vue de l'entrée des données et entrent les données de la T1 dans les systèmes informatiques de RCI.

8.86 Nos constatations ne nous permettent pas de tirer des conclusions sur le rendement du centre fiscal en général, ou de l'ensemble du ministère, étant donné que les unités revues présentaient des caractéristiques particulières que l'on ne retrouve pas dans la même mesure ailleurs, notamment:

-la productivité de chaque employé était utilisée comme facteur dans la détermination des niveaux de rémunération, de la durée d'emploi, des décisions de réembauche, des mises à pied, des besoins de perfectionnement et des promotions;

-les gestionnaires étaient en mesure de maintenir un équilibre entre le personnel et le volume de travail en modifiant les niveaux du personnel en fonction des besoins;

-les gestionnaires disposaient de rapports de temps et de production complets et fiables sur chaque employé, pour chaque jour et, dans certains cas, pour chaque heure; et

-les tâches étaient routinières et très répétitives. Les commis étaient très spécialisés et effectuaient des tâches pour de courtes périodes.

8.87 Nous avons choisi des unités comportant ces caractéristiques, car elles peuvent se prêter à une évaluation au moyen de normes scientifiques élaborées grâce à des techniques de mesure du travail. Ces activités représentaient plus de 500 années-personnes, soit 18 pour cent des années-personnes utilisées au centre fiscal d'Ottawa. Le tableau ci-dessous présente par ordre descendant les niveaux de rendement mesurés pour chacune des sept unités.

91,6	87,0	85,9	82,5
79,8	76,0	69,1	

Les niveaux de rendement obtenus, d'après les normes scientifiques

établies pour les travaux d'écritures routiniers, qui variaient entre 91,6 pour cent et 69,1 pour cent, avaient une moyenne générale pondérée de 82,1 pour cent. Nous considérons qu'une performance au-dessus de 80 pour cent dénote un souci du rendement.

La gestion du cet affectant la paye

8.88 Notre étude préliminaire de la gestion du coût affectant la paye dans les secteurs de la planification de la main-d'oeuvre, de la formation et du perfectionnement et des Systèmes d'information sur les ressources humaines étaient basés sur les critères établis dans le Rapport du vérificateur général de 1979. Au cours de notre étude, nous avons constaté ce qui suit:

-le système d'information, utilisé dans la gestion de la direction de l'Administration du personnel, contenait des renseignements non fiables, inexacts et périmés; et

-les systèmes utilisés, pour faire rapport sur les coûts et les avantages de la formation et pour les contrôler, ne comprenaient pas tous les coûts et ne fournissaient que des évaluations limitées des avantages de la formation.

8.89 Au cours de notre vérification, la direction de l'Administration du personnel a entrepris d'apporter des modifications dans les secteurs où nous avions relevé des faiblesses lors de notre étude préliminaire. Selon nous, ces modifications devraient résoudre la plupart des problèmes relevés lors de notre étude préliminaire. Nous en ferons un suivi lors de nos prochaines vérifications afin de déterminer s'il en est ainsi.

Rapports au Parlement

8.90 Comme nous l'avons expliqué dans l'Introduction aux chapitres qui traitent de la vérification intégrée, le Bureau du contrôleur général a entrepris un projet en vue de réviser la présentation et le contenu du Budget des dépenses et des Comptes publics. Une fois qu'auront été révisées les parties de ces documents qui touchent le ministère, il faudra tenir compte des observations qui suivent.

8.91 Renseignements sur la performance. Les indicateurs de l'efficacité du programme devraient être fournis, y compris une estimation des impôts non recouvrés et du montant d'impôts que RCI pourrait recouvrer, s'il élargissait ses activités d'observation. D'autres extraits ou données sur la performance, comme les indicateurs de rendement, des statistiques sur le volume de travail et des statistiques sur le niveau du service au public, pourraient être utiles, lorsqu'il s'agit d'évaluer que RCI obtient une juste valeur en contrepartie des ressources utilisées.

8.92 Prévisions du volume de travail. Des renseignements comme le nombre de déclarations d'impôt attendues et les recettes prévues qui résultent des activités d'observation aideraient les députés à évaluer l'affectation des ressources au programme.

8.93 Le personnel. Les traitements et salaires constituent la plus grosse dépense de RCI. Bien que le Budget des dépenses fournisse des renseignements sur les coûts du personnel, il y aurait lieu de les compléter en ajoutant des données supplémentaires, par exemple:

-le nombre d'employés par région; et

-plus de détails sur le nombre et le genre d'employés et la moyenne de leur salaire dans chaque activité; par exemple, le nombre total de vérificateurs de l'impôt (qui figure présentement dans les groupes suivants: Sciences et professions, Administration et service extérieur, Soutien administratif).

8.94 Projets en cours. Les renseignements sur des projets d'importance en cours, comme la construction des centres fiscaux ou l'élaboration de procédés du

choix informatisé des dossiers, pourraient aider les parlementaires à se rendre compte des modifications importantes apportées au programme du ministère.

8.95 Produits et recettes à valoir sur le crédit. On pourrait donner une explication des produits et recettes à valoir sur le crédit de l'Impôt. Par exemple, cette explication devrait indiquer que les fonds recouvrés du compte du Régime de pensions du Canada et de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, constituent une estimation des frais pour le service de perception des contributions au Régime de pensions du Canada et des primes d'assurance-chômage.

8.96 Parmi les éléments clés proposés ci-dessus, les renseignements sur la performance sont les plus importants. A partir de la base de données du ministère, nous avons aidé à préparer des exemples de renseignements sur la performance qui ont été fournis au sous-ministre.

Sommaire des recommandations et commentaires du ministère

Recommandations

La gestion du traitement électronique des données

8.36 Le ministère devrait prendre les mesures nécessaires pour assurer la continuité de sa capacité de traitement par ordinateur.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. Toutes les mesures de prévention dont il est fait mention dans le rapport ont été déterminées en vue de leur mise en oeuvre. Dans les plans de construction du centre fiscal de Sudbury, on prévoit un second choix d'emplacement. Vu que les Archives publiques ne peuvent fournir de l'espace pour l'emmagasinage dans un délai acceptable, nous continuerons de chercher à trouver d'autres possibilités d'emmagasinage. Nous avons un accord oral sur l'équipe ment de rechange avec nos importants fournisseurs d'ordinateur. Les autres mesures de prévention sont au stade initial et font partie du plan du ministère en cas de désastre.

Recommandations

8.41 Le ministère devrait élaborer, mettre en oeuvre et faire respecter des normes pour toutes les phases du processus de mise au point des systèmes, conformément au Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. La direction générale des Systèmes élaborera, mettra en oeuvre et fera respecter les normes selon les besoins.

Recommandations

8.46 Le ministère devrait s'assurer de la conformité à ses normes lors de l'exécution, du sondage et de la consignation par écrit des changements apportés au programme.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. Les lacunes décelées seront corrigées.

Recommandations

8.47 Le ministère devrait clarifier davantage les rôles et les responsabilités des analystes et programmeurs concernant l'activité de l'entretien

des systèmes.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. Nous étudierons le besoin de la clarifier davantage.

Recommandations

8.50 Le ministère devrait mettre en oeuvre des procédés plus complets pour la planification de la main-d'oeuvre et de promotion de carrière pour les analystes et les programmeurs de la direction générale des Systèmes.

Commentaires du ministère

La direction générale des Systèmes a un programme permanent de perfectionnement des nouveaux analystes et programmeurs et des personnes reçoivent une formation spécialisée à mesure qu'est connu le besoin de perfectionnement professionnel. Elle a accepté d'examiner l'avantage qu'il y aurait à formaliser tout le processus de planification du personnel.

Recommandations

8.53 Le ministère devrait consacrer suffisamment de ressources à la planification technique de sa capacité de traitement par ordinateur.

Commentaires du ministère

À la direction générale des Systèmes, les chefs de service responsables de l'évaluation des activités afin de s'assurer que le ministère tire avantage de la meilleure technologie mise à sa disposition pour s'acquitter de ses fonctions du TED de la manière la plus rentable possible. Un groupe de coordination de la planification et de la recherche coordonne toute l'activité et prépare chaque année le plan quinquennal. Nous réexaminerons notre position afin de voir si elle répond aux besoins du ministère et si elle maximise l'utilisation de nos ressources dans ce domaine.

Recommandations

Vérification interne

8.57 Le groupe de la Vérification financière devrait élargir la portée de sa vérification de façon à établir que les recettes et les dépenses du budget soient déclarées fidèlement dans les états financiers.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. Ces procédés seront appliqués lors de la préparation des prochains états financiers.

Recommandations

8.59 La direction de la Revue de gestion devrait faire respecter ses normes de consignation par écrit.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. Le bulletin de la Revue de la gestion qui traite de cette question a été révisée (juillet 1980) pour faire en sorte que les surveillants/le directeur le fassent à l'avenir.

Recommandations

La mesure de l'efficacité du programme

8.64 Le ministère devrait améliorer son estimation de l'écart fiscal que causent les personnes qui ne produisent pas de déclarations.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. C'est souhaitable; cependant, vu qu'il n'existe aucun registre d'ensemble des déclarants éventuels avec lequel nous pouvons faire des comparaisons, notre estimation sera toujours moins satisfaisante que celle de l'écart des recettes fiscales que l'on associe aux déclarants.

Recommandations

Les bureaux de district et les centres fiscaux

8.73 Le ministère devrait instituer les contrôles visant à assurer que les comptes des contribuables repérés comme étant sous la responsabilité d'un bureau de district fassent l'objet de mesures de recouvrement actives.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. Il y a place pour l'amélioration dans l'application des systèmes de contrôle actuels. Il y a lieu de faire remarquer que la déclaration du vérificateur selon laquelle "pour de nombreux comptes, aucune mesure de recouvrement n'avait été prise depuis plusieurs mois" ne s'applique, qu'à 9 pour cent des comptes examinés.

Recommandations

8.76 La planification de l'activité de vérification d'opérations dans le bureau de district devrait comprendre une évaluation et un classement des secteurs à risques élevés.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. Les responsabilités du personnel de la vérification d'opérations ont été clarifiées et elles se trouveront dans notre manuel d'opérations. Il incombe à chaque directeur de bureau de district de doter ce service avec du personnel ayant des compétences nécessaires et nous insisterons là-dessus.

Recommandations

8.77 Le ministère devrait clarifier les responsabilités du personnel de la vérification d'opérations et s'assurer qu'il ait les compétences nécessaires.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. Un programme de vérification de la sécurité obligatoire est en voie d'élaboration depuis plusieurs mois et il sera incorporé à notre manuel d'opérations.

Recommandations

8.83 Pour toutes les tâches pouvant se prêter à des techniques de mesure du travail, le ministère devrait en mesurer à intervalles réguliers le rendement par

rapport aux normes scientifiques appropriées.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. La moyenne pondérée globale de 82.1 pour cent de rendement concernant la tâche courante de commis que nous avons examinée par rapport à des normes scientifiques, indiquerait que les normes de production fondées sur les données historiques étaient raisonnables. Le ministère étudiera l'utilisation périodique de normes scientifiques de travail pour les tâches pouvant se prêter à ce genre de technique de mesure du travail.

Recommandations

8.84 Les gestionnaires des centres fiscaux devraient avoir recours aux techniques d'amélioration de la productivité, lorsque cela est approprié.

Commentaires du ministère

Recommandation acceptée. La imposition, le matériel et des articles d'ameublement, aux nouveaux centres fiscaux de Shawinigan-sud, Winnipeg et Surrey ainsi qu'aux trois autres en construction montrent que nous cherchons à construire des immeubles à agencement systématique destinés à répondre à nos objectifs de dotation et de production. Nous examinerons les techniques d'amélioration de la productivité, lorsque cela sera possible, au centre fiscal d'Ottawa.

LE MINISTERE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES - ADMINISTRATION DES APPROVISIONNEMENTS

LE MINISTERE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES - ADMINISTRATION DES APPROVISIONNEMENTS

Table des matières

	Paragraphe	Page
Le ministère		
L'historique	9.1	281
L'organisation	9.9	283
Le milieu	9.12	283
Les ressources	9.16	285
Portée de la vérification	9.17	286
Sommaire des observations des vérificateurs	9.20	286
Observations et recommandations		
L'évaluation de l'efficacité	9.27	287
Le processus de passation des marches	9.46	292
La dépendance des recettes	9.72	298
La planification	9.90	301
La gestion et le contrôle financiers	9.102	303
Vérification interne	9.112	304
Vérification des marchés	9.120	305
L'approvisionnement en articles stockés	9.128	307
La gestion du coût affectant la paye	9.139	308
Rapports au Parlement	9.150	310
Sommaire des recommandations et commentaires du MAS-Approvisionnements		311
Pièces		
9.1 Organigramme résumé		284
9.2 Résume des activités de passation des marchés		294

LE MINISTERE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES - ADMINISTRATION DES APPROVISIONNEMENTS

Le ministère

L'historique

9.1 Le ministère des Approvisionnements et Services a été constitué, en avril 1969, par la Loi sur l'organisation du gouvernement. En 1970, la partie Y de cette loi a été rebaptisée "Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services", S.R.C. 1970, c. 5-18. Le ministère a été constitué pour fournir des services communs, c'est-à-dire des services centralisés qui répondent aux besoins communs des ministères et organismes du gouvernement

9.2 Le ministère se compose de deux administrations, dirigées chacune par un sous-ministre: l'administration des Approvisionnements et l'administration des Services. Dans notre Rapport de 1979 (chapitre 17), nous avons rendu compte de notre vérification de l'administration des Services (MAS-Services).

9.3 L'administration des Approvisionnements (MAS-Approvisionnements) est chargée d'acheter les biens et les services connexes pour le gouvernement fédéral. En outre, elle est chargée de fournir d'autres services aux ministères et organismes, dont les services d'impression. Le MAS-Approvisionnements réunit les activités autrefois assumées par le ministère de la Production de défense,

l'Imprimerie nationale et le Département des impressions et de la papeterie publiques. La dissolution d'Information Canada, en 1976, a donné lieu au transfert des fonctions d'édition et d'expositions au MAS-Approvisionnements.

9.4 Le principal objectif du MAS-Approvisionnements, ainsi que précisé dans le Budget des dépenses est d'"acquérir et fournir, au moindre coût, les biens et services requis par les ministères et organismes, compte tenu du rôle que jouent les achats dans la réalisation des objectifs nationaux".

9.5 L'article 5 de la Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services donne au ministre juridiction sur toutes les matières "que les lois n'attribuent pas à quelque autre ministère, département, direction ou organisme du gouvernement du Canada, concernant:

a)l'acquisition et la fourniture d'articles, d'approvisionnements, d'outillage, d'équipements et autre matériel pour l'usage des ministères ou départements;

b)l'acquisition et la fourniture de services pour l'usage des ministères ou départements;

c)la planification et l'organisation de la fourniture du matériel et des services requis par les ministères ou départements; et

d)l'acquisition et la fourniture de services d'impression et de publication pour l'usage des ministères ou départements."

9.6 Aux termes de l'article 5 de la Loi, le ministre doit également "étudier et mettre au point des services en vue d'accroître l'efficacité et de restreindre les dépenses de la fonction publique du Canada".

9.7 De plus, la Loi sur la production de défense, S.R.C. 1970, c. 1)-2 confie au ministre des Approvisionnements et Services certaines responsabilités en ce qui concerne l'acquisition du matériel militaire et la disponibilité des fournitures de défense.

9.8 Le MAS-Approvisionnements assure, entre autres, les services suivants:

-la participation à la définition des besoins en matériel et en services;

-l'entreposage public, l'emmagasinage et la distribution des produits commerciaux généralement utilisés (approvisionnement en articles stockés);

-la gestion des transports, y compris les services de voyage et de réservation, le dé ménage ment des effets personnels et des biens mobiliers, de même que la vérification et le paiement des marchandises;

-l'entretien et la réparation du matériel et du mobilier de bureau, de même que des services consultatifs connexes;

-la sécurité et la gestion des biens, y compris des services de gestion se rapportant à l'entretien des biens de production appartenant à la Couronne; l'entretien et la garde des installations de défense d'appoint et services consultatifs en ce qui concerne les systèmes de sécurité physique, la sécurité du personnel ainsi que le contrôle de l'accès et l'identification; et

-l'organisation d'expositions, et notamment d'étalages, de kiosques et de services audio-visuels pour le compte des ministères et organismes.

L'organisation

9.9 Le MAS-Approvisionnements comprend deux grandes divisions d'exploitation: le service de l'Approvisionnement scientifique et technique et le service de l'Approvisionnement commercial. Le service de la Gestion intégrée assure

la direction par fonction au MAS-Approvisionnements en ce qui concerne la planification, l'élaboration de systèmes et l'approbation des contrats. Par ailleurs, il y a également le Bureau du contrôleur, la direction de l'Évaluation des programmes et de la vérification qui relèvent directement du sous-ministre. On trouvera, à la Pièce 9.1, un organigramme résumé.

9.10 Le service de l'Approvisionnement scientifique et technique (SAST) comprend cinq centres de produits, qui sont spécialisés dans un domaine distinct des achats.

9.11 Le service de l'Approvisionnement commercial (SAC) comprend les services d'imprimerie, d'édition et de sécurité, de même que les approvisionnements et les opérations régionales. L'approvisionnement comprend cinq centres de produits: les produits alimentaires, pharmaceutiques et textiles; les produits de bureau, la mécanique et les produits de construction; les transports et l'énergie; les services professionnels et spéciaux, de même que le Centre des expositions du gouvernement canadien. La plupart des marchés liés à ces centres de produits centralisés sont adjugés par huit centres d'approvisionnement régionaux: Atlantique, Québec, région de la Capitale nationale, Ontario, Manitoba, Ouest, Pacifique et Europe. Toutefois, la valeur des marchés conclus dans les régions représente moins de 20 pour cent de la valeur monétaire totale des contrats adjugés, chaque année, par le MAS-Approvisionnements.

Le milieu

9.12 Le MAS-Approvisionnements est un organisme de services communs qui fonctionne dans le cadre du concept de la dépendance des recettes. Les fonds nécessaires à ses activités proviennent de la facturation des frais aux ministères clients pour les services rendus. Les frais qui se rapportent à chaque service distinct sont calculés sur la base des taux de services particuliers qui figurent dans la présentation des taux et des années-personnes, approuvée chaque année par le Conseil du Trésor. Pour l'exercice 1979-1980, les recettes se sont chiffrées a $362 647 000 et comprenaient des frais de $146 840 000 pour services rendus. 'En outre, des frais de $215 807 000 ont été facturés aux ministères clients pour recouvrer les frais engagés par le MAS-Approvisionnements surtout pour l'impression, l'approvisionnement en articles stockés et la gestion des transports.

9.13 Les frais liés aux services d'acquisition sont généralement calculés au priorité du coût d'acquisition, à divers pourcentages, selon le prix total. Pour l'exercice 1979-1980, le taux des honoraires d'acquisition de produits commerciaux a varié de 4 pour cent pour les coûts d'acquisition de moins de $2 500 à 0,8 pour cent pour les coûts de $ 1 million ou plus. Les taux qui s'appliquaient aux acquisitions d'ordre scientifique et technique, ont varié de 6,25 pour cent pour les acquisitions de moins de $128 000 à 1,25 pour cent pour les achats atteignant des coûts de $1,6 million ou plus. En ce qui concerne les acquisitions de plus $50 millions, les honoraires ont été négociés séparément, dans chaque cas.

Pièce 9.1 n'est pas disponible, voir le Rapport annuel.

9.14 En ce qui concerne les services d'imprimerie, lorsque le MAS-Approvisionnements assure les services d'impression pour le compte d'un autre ministère, les frais comprennent le coût d'impression et des frais d'administration de 4 pour cent.

9.15 La plupart des marchés de l'État se rapportant à des biens et à des services connexes sont adjugés par le MAS-Approvisionnements. Pour l'exercice 1979-1980, le total des achats effectués par l'intermédiaire du MAS-Approvisionnements s'est élevé à $2,9 milliards. Les recettes annuelles dépendent essentiellement du niveau des besoins de l'État en biens et services, besoins qui peuvent grandement varier d'une année à l'autre.

Les ressources

9.16 Voici le sommaire des années-personnes autorisées, des dépenses et

recettes, provenant des services fournis par le MAS-Approvisionnements, comme les présente le Budget des dépenses de 1979-1980.

Activité	Années personnes autorisées	Dépenses	Recettes
		(en milliers de dollars)	
Définition des besoins	47	$ 1 742	$ 1 527
Acquisitions	2 088	75 593	76 996
Services d'entretien et de réparation	90	4 821	4 960
Entreposage et distribution	524	62 307	61 957
Gestion des transports	79	78 366	78 181
Sécurité et gestion des biens	15	861	754
Services d'imprimerie	1 705	142 884	143 014
Édition	170	11 167	10 790
Expositions	129	10 639	10 031
Total	4 847	$ 388 380	$ 388 210

Portée de la vérification

9.17 Lors de notre vérification intégrée du MAS-Approvisionnements, nous avons revu ses principales activités, en portant une attention particulière à celles qui ont trait à l'achat de biens et de services.

9.18 Nous avons examiné les systèmes de planification, de contrôle et de rapports, y compris ceux qui ont trait à la gestion et au contrôle financiers. Afin de déterminer que des procédés satisfaisants avaient été établis pour mesurer et rendre compte de l'efficacité des programmes, nous avons revu l'énoncé des objectifs du MAS-Approvisionnements, de même que les systèmes qui ont été mis au point pour mesurer la réalisation de ces objectifs. Nous avons évalué les objectifs, les plans, les normes et les procédés de vérification interne.

9.19 Nous avons effectué notre vérification en tenant compte de l'étude de la gestion du matériel à l'échelle du gouvernement; au cours de cette étude, dont on rend compte au chapitre 2 de ce Rapport, nous avons examiné les fonctions de gestion du matériel dans l'ensemble du gouvernement, et notamment le rôle de l'administration des Approvisionnements.

Sommaire des observations des vérificateurs

9.20 Le MAS-Approvisionnements a été constitué à titre d'organisme de services communs en vue de fournir les services d'approvisionnements centraux au sein de l'Etat, afin de planifier et d'organiser la fourniture du matériel et des services, d'acquérir ce matériel et ces services selon les besoins des ministères et organismes, et de les conseiller dans les secteurs qui relèvent particulièrement de la spécialisation du MAS-Approvisionnements.

9.21 Nous avons constaté que le MAS-Approvisionnements n'avait ni mandat bien défini, ni responsabilité ou autorité bien précises. On se demande si les organismes de services communs sont uniquement des organismes de services ou s'ils ont élément des responsabilités ayant trait au contrôle; les opinions sont partagées a ce sujet. Le MAS-Approvisionnements se voit essentiellement comme un Organisme de services, sans aucune fonction de contrôle sur l'ensemble du gouvernement. Les organismes centraux n'ont pas pris les mesures nécessaires pour préciser le rôle du

MAS-Approvisionnements dans la gestion du matériel pour l'ensemble du gouvernement.

9.22 En ce qui concerne les étapes du processus de passation des marchés qui relèvent clairement de la responsabilité du MAS-Approvisionnements, nous avons constaté que ses activités étaient généralement exécutées avec compétence et conformément aux normes gouvernementales prescrites.

9.23 Les étapes du processus de passation de marchés dont la responsabilité et l'imputabilité sont partagées entre le MAS-Approvisionnements et les ministères clients ont donné lieu à certains problèmes. Au nombre de ces problèmes, il y a la définition des besoins, le coût lié à la durée d'utilisation et l'évaluation du rendement des fournisseurs. Dans de nombreux cas, le partage mal défini des responsabilités a entraîné des différends, de 1'insatisfaction quant aux produits et services reçus et du gaspillage dans le cas de produits et de services qui ne répondaient pas aux exigences du programme.

9.24 Nous avons constaté que le MAS-Approvisionnements n'avait pas de procédés adéquats pour mesurer son efficacité en matière d'économie lors des achats, de la conformité avec les exigences des ministères et de contribution aux objectifs nationaux. Le ministère a reconnu cette lacune et espère pouvoir commencer à mesurer l'efficacité du programme par l'intermédiaire de la direction de 1'Evaluation des programmes, formée à cet effet à l'automne 1979. En ce qui concerne les objectifs nationaux, nous recommandons que le MAS-Approvisionnements veille à ce que sa contribution en ce domaine soit mesuré par les ministères régulateurs directement chargés de contrôler la réalisation de ces objectifs.

9.25 Le MAS-Approvisionnements fonctionne depuis 1973 d'après le concept de la dépendance des recettes et il estime que les ministères clients connaissent exactement tous les coûts des services fournis, bien que le barème de taux conçu pour calculer les frais qu'il facture à ses clients ait causé une certaine insatisfaction. Les raisons de cette insatisfaction ont été reconnues et ont fait l'objet de l'Etude de la structure des tarifs, entreprise en 1979. Le MAS-Approvisionnements compte modifier son système actuel à la lumière des constatations de cette étude. Nous avons constaté que le concept de la dépendance des recettes cadre bien avec la structure de gestion financière du MAS-Approvisionnements.

9.26 La création du Bureau du contrôleur, en 1977, de même que l'appui accordé à cette fonction, ont renforcé la gestion financière au sein du MAS-Approvisionnements. Nous avons constaté que les contrôles exercés sur la gestion financière et les systèmes d'information étaient, en général, appropriés. Certaines améliorations s'imposaient cependant pour garantir l'exactitude et le caractère complet des renseignements financiers.

Observations et recommandations

L'évaluation de l'efficacité

9.27 Dans cette partie de notre vérification, l'objectif était de déterminer que le MAS-Approvisionnements avait établi des procédés satisfaisants pour mesurer et faire rapport de l'efficacité de ses programmes. Nous avons examiné les objectifs du programme du MAS-Approvisionnements afin de déterminer qu'ils avaient été clairement définis, et que l'efficacité du programme était mesurée lorsqu'il était raisonnable de le faire. Lorsque des mesures avaient été employées, nous avons évalué leur bien fondé.

9.28 Comme énoncé dans le Budget des dépenses de 1979-1980, voici les objectifs du MAS-Approvisionnements:

Acquérir et fournir, au moindre coût, les biens et services requis par les ministères et Organismes, compte tenu du rôle que jouent les achats dans la réalisation des objectifs nationaux.

Encourager la recherche et le développement dans le secteur privé qui jouent un rôle dans les programmes du Ministère et assurer la diffusion gratuite et subventionnée,

selon les principes établis, des publications gouverne mentales.

9.29 Les objectifs du MAS-Approvisionnements sont plus amplement définis dans un certain nombre de politiques, directives et règlements du Conseil du Trésor, dont la plupart sont contenus dans le Manuel de la politique administrative. Ces politiques et directives énoncent des lignes de conduite en ce qui a trait aux relations entre le MAS-Approvisionnements et ses clients.

9.30 Planification et organisation de la fourniture du matériel et des services rois par les ministères. Aux termes de l'article 5 de la Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services, le ministre des Approvisionnements et Services se voit confier la juridiction sur toutes les questions concernant la "planification et l'organisation de la fourniture du matériel et des services requis par les ministères". Cependant, les dispositions de la Loi portant sur la planification et l'organisation ne figurent pas dans les objectifs énoncés dans le Budget des dépenses et le MAS-Approvisionnements a assumé le rôle d'un organisme de services, dans la plupart des cas en répondant aux demandes des ministères de l'État.

9.31 Le Conseil du Trésor non plus que le Bureau du Conseil privé n'ont donné de directives claires susceptibles de résoudre cette situation ambiguë. Certaines directives du Conseil du Trésor n'ont contribué qu'à accroître l'incertitude en ce qui concerne le rôle de cet organisme de services communs et les relations qu'il doit entretenir avec ses clients. C'est ainsi que le chapitre du Manuel de la politique administrative (M.P.A. c. 235) consacré au matériel et fournitures de bureau stipule que le MAS-Approvisionnements "examine toutes les demandes d'achat ou de location de matériel de photocopie, d'édition de texte, de traitement des mots, de dictée intégrée et de microfilm ainsi que les marchés de services que les ministères envisagent de passer pour des services qui utilisent ce matériel". Cette directive du Conseil du Trésor donne au MAS-Approvisionnements des responsabilités de surveillance qui dépassent celles d'un simple organisme de services.

9.32 Par le passé, le MAS-Approvisionnements s'est efforcé d'accroître son rôle en ce qui concerne la Planification et l'organisation de la fourniture du matériel et des services exiges par les ministères. En 1973, il a proposé que soit institué un système intégré d'approvisionnements fédéral qui aurait rassemblé toute la gestion du matériel au sein du MAS-Approvisionnements. Cette proposition n'a pas été acceptée par le Bureau du Conseil privé ni par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Par contre, on a constitué un comité consultatif interministériel des approvisionnements, formé de cadres supérieurs, en vue d'améliorer la fonction de gestion du matériel au sein de l'administration fédérale.

9.33 Le manque de précisions en ce qui concerne les fonctions et les objectifs des organismes de services communs a fait l'objet de commentaires de la part de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert). Cette commission a en effet déclaré qu'il existe une certaine confusion au niveau des rôles et responsabilités respectifs des organismes de services communs et des ministères chargés de l'application des programmes, en matière d'approvisionnements du matériel et des services". Sans une définition claire de son rôle et de ses responsabilités, le MAS-Approvisionnements ne peut pas mesurer son degré d'efficacité en ce qui a trait à la planification et l'organisation de la fourniture de matériel et des services.

9.34 Le MAS-Approvisionnements devrait chercher à faire éclaircir son rôle au titre de la planification et de l'organisation de la fourniture du matériel et des services.

9.35 Acquérir et fournir au moindre coût. Le MAS-Approvisionnements a précisé que son objectif était d'acquérir et de fournir des biens et services au moindre coût. Cependant, il n'avait pas évalué la possibilité d'élaborer des systèmes de mesures en vue de déterminer s'il répondait à cet objectif. Le MAS-Approvisionnements s'est concentré plutôt sur des procédés visant à obtenir la meilleure valeur possible, dans le cadre de chaque contrat.

9.36 Reconnaissant la nécessité d'évaluer son efficacité dans l'obtention des biens et services au moindre coût, le MAS-Approvisionnements a mis sur pied, à l'automne 1979, une direction de l'Évaluation des programmes. Cette direction est chargée de planifier, d'organiser et de diriger l'évaluation des programmes, au sein du MAS-Approvisionnements. Nous ne sommes pas en mesure de faire des commentaires sur les activités de cette direction, puisqu'elle venait à peine de commencer à fonctionner au moment de notre vérification.

9.37 Répondre aux exigences des ministères. Conformément au chapitre du Manuel de la politique administrative (M.P.A. c.310) du Conseil du Trésor consacré aux marchés, "le processus gouvernemental d'acquisition vise à obtenir des fournitures et des services au moyen de dispositions contractuelles qui satisferont le mieux aux exigences précises des programmes du gouvernement". Ces exigences sont jugées satisfaites lorsque le ministère-client est satisfait du niveau de service fourni par le MAS-Approvisionnements, de l'utilité du bien OU du service fourni et de la mesure dans laquelle le fournisseur s'est conformé aux conditions du contrat.

9.38 Le MAS-Approvisionnements n'avait ni mesuré, ni évalué le degré de satisfaction du client de manière uniforme et complète. Dans certains centres de produits et centres d'approvisionnement régionaux, on a instauré des procédés de mesure (comme la liste du nombre des plaintes ou la remise aux ministères de questionnaires sur le rendement des fournisseurs). Mais ces initiatives ne se sont pas révélées adéquates pour mesurer le degré de satisfaction des clients, On n'a pas élaboré de lignes directrices qui permettraient d'avoir une méthode uniforme et fiable dans tous les centres de produits et les centres d'approvisionnement régionaux.

9.39 Le MAS-Approvisionnements devrait évaluer dans quelle mesure il répond aux besoins précis des ministères clients.

9.40 Contribution à la réalisation des objectifs nationaux. La politique de l'État concernant les marchés exige que "les marchés du gouvernement devraient être passés de façon à tenir compte, le cas échéant, des politiques et des objectifs nationaux." Dans ses objectifs énoncés dans le Budget des dépenses, le MAS-Approvisionnements a ajouté "compte tenu du rôle que jouent les achats dans la réalisation des objectifs nationaux".

9.41 Pour les marchés d'une valeur de plus de $2 millions, ou pour ceux qui ont une grande incidence socio-économique, on n'a établi des comités interministériels d'examen des acquisitions pour tenir compte de l'apport possible aux objectifs nationaux. En ce qui concerne ces projets, le MAS-Approvisionnements n'est pas chargé de déterminer l'efficacité de la réalisation des objectifs nationaux; ce sont les ministères régulateurs (tels que le ministère de l'Expansion économique régionale et le ministère de l'Industrie et du Commerce), représentés à ces comités, qui se voient confier cette responsabilité.

9.42 Les achats non assujettis à l'examen d'un comité d'examen des acquisitions se sont élevés à $ 1,86 milliard en 1979-1980. Cependant, lorsque c'est approprié, ces achats doivent répondre aux objectifs nationaux. Se fondant sur des politiques élaborées entre les ministères et approuvées par le Conseil du Trésor ou le Cabinet, le MAS-Approvisionnements a mis sur pied un certain nombre d'initiatives de politiques inter-programmes pour guider ces achats. Celles-ci n'ont pas été officiellement examinées par la suite avec les ministères régulateurs intéressés ou avec le Secrétariat du Conseil du Trésor. Le MAS-Approvisionnements définit comme suit ces politiques inter-programmes, dans ses lignes directrices de politiques:

-accroître les activités d'achat dans les huit régions identifiées comme ayant le taux de chômage a été le plus élevé au Canada, afin de promouvoir la prospérité économique de ces régions;

-accroître l'accessibilité des entreprises canadiennes, et notamment des petites entreprises, à la sous-traitance accordée par le fournisseur principal du MAS-Approvisionnements;

-promouvoir le recours à l'approvisionnement coopératif avec les provinces, afin de réaliser des économies pour les biens et services et d'augmenter les occasions de développement industriel;

-fournir, dans la mesure du possible, des débouchés appropriés, stables et permanents pour les biens fabriqués dans les établissements des Services correctionnels canadiens;

-appuyer les petites entreprises canadiennes, par l'intermédiaire du processus d'achat;

-trouver, dans la mesure du possible, des débouchés pour les biens et services fournis par des ateliers pour handicapés; et

-lorsque le dernier point d'utilisation d'un produit se trouve dans les provinces de l'Atlantique ou dans les provinces de l'Ouest, les achats seront effectués auprès des fournisseurs de ces régions, pour autant qu'il y ait suffisamment de concurrence pour garantir un rendement équitable de l'argent dépensé. Par ailleurs, conformément aux objectifs précis du gouvernement en matière de sous-traitance des travaux de recherche et de développement, le choix des fournisseurs devrait tenir compte de l'objectif qui vise à répartir le plus possible les avantages industriels subséquents dans les diverses régions du Canada.

9.43 Pour les marchés de moins de $2 millions, nous avons constaté que le MAS-Approvisionnements n'avait pas suffisamment analysé l'effet que l'acquisition des biens et services avait sur la contribution à la réalisation des objectifs nationaux. Il existait certaines lignes directrices concernant l'application des politiques inter-programmes mais il y avait des divergences d'interprétation quant aux moyens et au moment d'effectuer les achats de cette façon. Certaines initiatives relatives aux politiques avaient été clairement définies en termes mesurables, mais d'autres n'étaient pas précises.

9.44 Nous estimons qu'il ne serait ni pratique, ni désirable de maintenir, au sein du MAS-Approvisionnements, les fonctions d'analyse en vue d'évaluer l'efficacité des achats en ce qui concerne la réalisation des objectifs nationaux. Il serait plus logique que le MAS-Approvisionnements aide les ministères régulateurs à entreprendre de telles évaluations.

9.45 Le MAS-Approvisionnements devrait:

-collaborer avec les autres ministères du gouvernement en vue de dégager les objectifs nationaux pour lesquels l'approvisionnement constitue un élément important et évaluer leur incidence sur la réalisation de ses autres objectifs;

-élaborer et soumettre ses plans concernant les objectifs nationaux, y compris les coûts et avantages connexes, à l'approbation du Secrétariat du Conseil du Trésor;

-élaborer les lignes directrices qui régissent l'application de sa politique aux objectifs nationaux; et

-prendre les dispositions nécessaires pour que les ministères régulateurs analysent, au moyen de son aide, l 'incidence des activités d'approvisionnement sur la réalisation des objectifs nationaux.

Le processus de passation des marches

9.46 La Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services, de même que les directives et lignes directrices précisent clairement que c'est au MAS-Approvisionnements qu'incombe la responsabilité de la passation des marchés pour acquérir des biens et services pour l'ensemble du gouvernement. Cette responsabilité comprend entre autres:

-la planification de l'approvisionnement;

-la tenue d'une liste des fournisseurs;

-l'envoi des demandes de propositions;

-l'analyse des réponses et l'évaluation des soumissions;

-le choix des fournisseurs;

-la définition des conditions du contrat;

-la gestion des marchés en ce qui concerne le contrôle des échéances, des coûts et de l'exécution; et

-l'évaluation de l'exécution du marché par les fournisseurs.

9.47 Les achats de matériel et de services connexes effectués par l'intermédiaire du MAS-Approvisionnements pour l'ensemble du gouvernement se sont élevés à $2,9 milliards en 1979-1980 et à $2,6 milliards en 1978-1979.

9.48 Les principaux domaines d'activités de passation des marchés au sein du MAS-Approvisionnements comprennent:

-les centres de produits du service de l'Approvisionnement commercial et les centres d'approvisionnement régionaux, qui passent des marchés pour des produits tels que les produits de bureau, les véhicules, les carburants, les textiles et qui achètent les services professionnels et qui achètent et fournissent des services d'impression et d'édition; et

-les centres de produits scientifiques et techniques, qui passent des marchés pour des produits tels que: aéronefs, munitions, ordinateurs, navires, machines industrielles et des services connexes.

9.49 Les responsabilités du MAS-Approvisionnements dans le processus d'achat pour l'ensemble du gouvernement sont illustrées dans le sommaire de l'activité de passation des marchés (Pièce 9.2).

9.50 Le processus de passation des marchés fait partie intégrante des activités du MAS-Approvisionnements et ses incidences quant aux coûts pour le gouvernement dépassent de loin les coûts engagés par le MAS-Approvisionnements dans la prestation de ses services. L'objectif général du processus de passation des marchés est de fournir des biens et services au moindre coût.

9.51 Responsabilités de passation des marchés du MAS-Approvisionnements° En ce qui concerne les étapes du processus de passation des marchés qui relèvent clairement de la responsabilité du MAS-Approvisionnements, nous avons constaté que ses activités étaient, en général, exécutées avec compétence et conforme-ment aux normes gouvernementales prescrites.

9.52 Nous avons constaté que des améliorations avaient été apportées au processus de passation des marchés, dans plusieurs secteurs où le MAS-Approvisionnements estimait que des procédés de contrat révisés seraient plus économiques pour l'ensemble. De façon plus précise, on a élaboré des politiques et des lignes directrices révisées concernant les offres permanentes. (Par "offre permanente", on désigne un accord par lequel un fournisseur s'engage à fournir, sur demande, des biens ou services à un prix convenu.) Le Bureau de coordination des offres permanentes a été constitué pour servir de trait d'union pour tout ce qui touche aux offres permanentes au sein du MAS-Approvisionnements, et pour promouvoir l'élaboration et la normalisation des pratiques nécessaires dans le cadre des offres permanentes, en tant que mode d'approvisionnement.

9.53 En plus d'encourager un meilleur emploi des offres permanentes, le MAS-Approvisionnements s'est efforcé d'élaborer d'autres moyens d'assurer un service plus rapide et de réduire les frais d'administration pour les achats de faible

valeur. Au nombre de ces moyens, il y a l'introduction de méthodes d'achat simplifiées, de même que des procédés visant à prévenir toute perte de contrôle.

Pièce 9.2 n'est pas disponible, voir le Rapport annuel.

9.54 On peut cependant encore apporter des améliorations à certains aspects du processus de passation des marchés, essentiellement en prévoyant des lignes directrices et des procédés visant à mieux diriger le personnel du MAS-Approvisionnements et en aidant la gestion à contrôler les opérations.

9.55 Evaluation des installations. Par évaluation des installations, on entend l'examen des aptitudes d'une entreprise en tant que source d'approvisionnement. Nous avons constaté l'absence de lignes directrices visant à favoriser l'évaluation uniforme des fournisseurs. Il y a donc eu des différences en ce qui concerne l'évaluation des installations d'un fournisseur, le calendrier, la méthode et la qualité de ces évaluations, de même que l'importance qui leur était accordée. Les comparaisons entre les fournisseurs effectuées à partir de telles évaluations ont parfois donné lieu à des inégalités.

9.56 Le MAS-Approvisionnements devrait élaborer des lignes directrices pour l'évaluation des installations et s'assurer quelles soient mises en application de façon uniforme.

9.57 Renseignements sur les fournisseurs. Il existe de nombreuses sources de renseignements sur les fournisseurs au sein du MAS-Approvisionnements - que ce soit dans les centres de produits et dans les centres d'approvisionnement régionaux, ou dans les dossiers de fournisseurs tenus par la direction de l'Information sur les approvisionnements et de la Gestion des données sur le matériel. Nous estimons qu'il est nécessaire de réunir les renseignements sur les fournisseurs, de façon à ce que l'on puisse disposer d'un registre plus complet de renseignements sur les fournisseurs, à un endroit donné. Ce manque de centralisation des renseignements sur les fournisseurs, et notamment de renseignements défavorables, pourrait donner lieu au choix d'un fournisseur non convenable.

9.58 Le MAS-Approvisionnements devrait unifier les renseignements sur les fournisseurs et élaborer des procédés visant à assurer que ces renseignements soient mis à jour régulièrement et qu'ils soient communiqués à tous les centres de produits et à tous les centres régionaux d'approvisionnement.

9.59 Responsabilités partagées avec d'autres ministères. Nous avons constaté qu'il existait des problèmes au niveau du processus de passation des marchés. Dans certains cas, les achats ne se faisaient pas au moindre coût dans les secteurs où les responsabilités étaient partagées avec d'autres ministères.

9.60 Définition des exigences. La fonction de définition des exigences suppose que l'on traduise les besoins des clients en devis clairs concernant l'article ou le service à acquérir et que l'on établisse une estimation des coûts. La définition précise des besoins du client est un élément essentiel du processus de passation des marchés. Il dépendra de cette définition que l'acquisition soit faite ou non au moindre coût. Des devis erronés, des omissions ou une mauvaise définition des exigences peuvent entraîner des achats qui ne répondent pas aux besoins des clients. L'achat d'un produit qui ne convient pas peut, outre l'argent gaspillé, entraîner d'autres coûts, qu'il s'agisse de réparations inutiles, de frais d'entreposage ou d'aliénation, sans compter le temps gaspillé, à divers niveaux, pour essayer de savoir ce qui n'allait pas.

9.61 Nous avons constaté que le personnel chargé des opérations ne comprenait pas pourquoi on lui avait fourni des articles qui ne répondaient pas au travail à exécuter. On ne savait pas s'il fallait imputer la cause des mauvais résultats au ministère client ou à l'organisme contractant, en l'occurrence le MAS-Approvisionnements. Lorsque nous avons constaté qu'on avait acheté un produit non satisfaisant, nous avons également constaté que l'on n'avait pas clairement précisé à qui revenait la responsabilité ultime de veiller au respect des devis dans le contrat. Souvent, on ne peut pas appliquer les clauses de marchés relatives aux

dommages subies lorsque les dates de livraison n'ont pas été respectées si les retards sont attribuables à une mauvaise définition des exigences plutôt qu'à la faute du fournisseur.

9.62 En principe, cette responsabilité devrait être claire, étant donné que la politique du Conseil du Trésor en matière de passation des marchés, précise que "c'est le ministère client qui a l'ultime responsabilité d'approuver la définition des exigences." Cependant, le MAS-Approvisionnements se voit également confier certaines responsabilités par le biais de ces mêmes politiques. Par exemple, "dans le processus de la définition des exigences, certaines tâches devraient être accomplies par l'organisme de services communs, étant donne ses connaissances particulières dans le domaine ou encore, pour mieux assurer le traitement juste et équitable des fournisseurs" et par ailleurs:

Les ministères devraient également tirer parti des connaissances de l'organisme de services communs pendant la préparation de l'énoncé détaillé des exigences (par exemple, plans et devis), pour s'assurer que les phases suivantes de la passation du marché seront exécutées conformément aux objectifs énoncés dans la présente politique. L'organisme de services communs peut souvent donner une opinion utile quant aux modifications qui pourraient être apportées à l'énoncé des exigences et qui serviraient le mieux le gouvernement...

9.63 Dans les secteurs où le MAS-Approvisionnements bénéficie de connaissances spécialisées et où le client n'en possède guère, ce dernier peut supposer que l'étape de la définition des exigences incombe entièrement au MAS-Approvisionnements, bien qu'aucun arrangement officiel n'ait été fait pour lui confier cette responsabilité. Nous avons constaté que lorsque les responsabilités étaient devenues confuses, de cette manière, la définition des exigences en serait vraisemblablement insatisfaisante, ce qui aurait pour conséquence d'entraver toute la durée d'utilisation du bien ou du service acquis.

9.64 En résumé, on peut attribuer la plupart des cas d'insatisfaction de la part des ministères en ce qui concerne le processus de passation des marchés aux lacunes dans la définition des exigences et au fait que l'on ne s'entendait pas sur celui qui devait en prendre la responsabilité.

9.65 Le MAS-Approvisionnements devrait demander aux organismes centraux d'établir plus clairement les responsabilités en ce qui concerne la définition des exigences pour le MAS-Approvisionnements et les ministères-clients.

9.66 Goûts liés à la durée d'utilisation. Les directives sur la passation des marchés stipulent que "les marchés du gouvernement devraient être passés de façon à obtenir les meilleures conditions possible du triple point de vue de la qualité, des délais d'exécution et du coût total de l'acquisition pendant toute sa durée d'utilisation..." Tous les coûts pertinents pendant la durée d'utilisation de l'acquisition devraient être pris en considération, et pas seulement le coût premier.

9.67 Nous avons constaté que le MAS-Approvisionnements ne tenait pas toujours compte du total des coûts fondés sur la durée d'utilisation au moment d'adjuger un marché. Dans bien des cas, les données sur ce coût n'étaient pas fournies par les ministères clients ou étaient insuffisantes. Dans d'autres cas, on ne tenait compte que du coût premier d'acquisition au cours du processus de choix d'un fournisseur, bien que l'on aurait pu choisir un autre fournisseur si l'on avait tenu compte d'autres éléments du coût fondés sur la durée d'utilisation Nous estimons que l'on ne donne pas assez d'importance à l'évaluation du coût total d'une acquisition pendant sa durée d'utilisation.

9.68 Le MAS-Approvisionnements devrait établir des critères pour la préparation de lignes directrices par les ministères-clients afin de les aider fournir les renseignements sur le coût fondé sur la durée d'utilisation.

9.69 Évaluation de l'exécution du marché. Les directives du Conseil du Trésor régissant la passation des marchés stipulent que: "l'organisme de services

communs est responsable de l'évaluation contractuelle du rendement de l'entrepreneur", alors que "le ministère client est habituellement responsable de l'évaluation technique des fournitures et services".

9.70 Nous avons constaté que le MAS-Approvisionnements n'évaluait pas en temps opportun le rendement d'un entrepreneur afin de compléter rapidement les dossiers liés aux marchés et de fournir pour l'utilisation courante des renseignements pertinents et à jour sur les fournisseurs. Il est nécessaire de procéder à une évaluation prompte et systématique du rendement de l'entrepreneur, de façon à fournir aux centres de produits et aux centres régionaux d'approvisionnements des évaluations objectives des capacités actuelles d'un fournisseur.

9.71 Le MAS-Approvisionnements devrait élaborer et mettre en application des politiques et des lignes directrices, en vue de l'évaluation prompte et systématique du rendement de l'entrepreneur.

La dépendance des recettes

9.72 Le concept de la dépendance des recettes suppose la nécessité de recouvrer tous les coûts engagés pour rendre des services à des ministères et organismes clients, en leur facturant ces services. Les honoraires sont basés sur les taux et les barèmes approuvés, chaque année, par le Conseil du Trésor.

9.73 En 1973, le MAS-Approvisionnements est entièrement tributaire des recettes provenant de ses clients. Dans le plan de mise en oeuvre préparé en 1972, le MAS-Approvisionnements déclare ce qui suit:

En recouvrant entièrement des frais, il cherche, en divulguant tous ces coûts, à mesurer et à améliorer le rendement interne et externe, à donner au personnel du Conseil du Trésor le moyen de revoir les barèmes et les frais et à inciter davantage les ministères et organismes clients à réduire le coût total des arrangements existants en matière d'approvisionnements au sein de l'administration fédérale.

9.74 Le MAS-Approvisionnements a récemment donné une définition plus complète de son concept de la dépendance des recettes et il a indiqué trois principes de base:

i)Équité: dans la mesure où cela est administrativement réalisable et rentable, le barème des taux du Programme des approVisionnements devrait veiller à ce que les clients soient facturés conformément aux coûts engagés en leur fournissant les services demandés.

ii)Simplicité: afin de promouvoir, chez les clients, une indication précise des honoraires à la lumière de la valeur des services fournis et de minimiser le coût du système de facturation, le barème des taux du Programme des approvisionnements devrait se présenter sous la forme pratique, compte tenu de l'importance essentielle de l'équité et des intérêts de toutes les parties.

iii)Mesures d'encouragement: le barème des taux du Programme des approvisionnements devrait comprendre des mesures d'encouragement en vue d'inciter l'Administration des approvisionnements et ses clients à se montrer plus conscients sur le plan des coûts et des économies.

9.75 La définition de la dépendance des recettes précise également que les frais facturés aux clients devraient être équitables et raisonnables, compte tenu de la valeur des services fournis, qu'ils devraient être soumis à l'examen critique du Conseil du Trésor, en consultation avec les ministères clients et faire l'objet de comparaison avec d'autres sources d'approvisionnement, chaque fois que de telles comparaisons peuvent se faire.

9.76 Barème des taux. Lorsqu'en 1973, le MAS-Approvisionnements est devenu entièrement dépendant des recettes, il a instauré un barème des taux fondé sur une étude effectuée en 1970 et en 1971. Cette étude recommandait un barème des taux

simple, facile à administrer, prévoyant des taux qui permettent des recettes totales pour chaque service distinct, qui seraient équivalentes au coût total de la fourniture du service. Selon cette étude, pour tout service fourni à un' client particulier, le montant facturé ne doit pas nécessairement correspondre aux efforts déployés, mais en général, les factures adressées aux ministères clients devraient permettre de recouvrer les coûts engagés en leur nom.

9.77 Nous avons constaté que le concept de barème de base des taux n'avait pas changé depuis 1973, bien que chaque année, la présentation liée aux taux et aux années-personnes faite au Conseil du Trésor en vue d'obtenir son approbation en ce qui concerne les taux et les barèmes des taux comprenait certaines modifications aux taux procentuels et aux formules utilisées pour calculer les taux factures.

9.78 Le MAS-Approvisionnements a conclu que le concept de la dépendance des recettes avait atteint ses objectifs premiers, à savoir de divulguer tous les coûts, de permettre au Conseil du Trésor d'examiner les barèmes de taux et les frais et de contribuer à réduire l'ensemble du coût d'approvisionnement de l'administration fédérale. Bien que le MAS-Approvisionnements estime que l'adoption du concept de la dépendance des recettes ait été avantageuse, il existe certains problèmes qui sont dus au barème des taux actuel et qui n'ont pas encore été résolus.

9.79 En ce qui concerne les services d'acquisition, nous avons constaté que le barème des taux actuel:

-n'assure pas que les factures adressées à chaque ministère client tiennent compte des efforts réellement déployés par le MAS-Approvisionnements pour lui fournir des services;

-procure automatiquement de plus grandes recettes au MAS-Approvisionnements, à mesure que les coûts d'acquisition augmentent; et

-ne fournit pas de taux distincts par produit et par centre de produits. Par conséquent, il devient plus difficile d'évaluer le rendement d'un centre de produits, étant donné que certains d'entre eux ont immanquablement des recettes supérieures à leurs dépenses alors que pour d'autres, c'est le cas contraire.

9.80 Le MAS-Approvisionnements avait admis qu'il fallait apporter des modifications à ce barème des taux et a entrepris, en 1979, une étude portant sur cette question. L'objet de cette étude est d'évaluer la possibilité d'établir des taux par centre de produits ou par produit et d'examiner également la possibilité d'envisager des modalités de facturation selon les marchés, tel que les offres permanentes et les modifications des marchés. Dès que l'on connaîtra les résultats de cette étude, on examinera et on modifiera, si nécessaire, les taux facturés aux ministères et organismes clients, de façon qu'ils soient davantage compatibles avec les efforts réellement déployés.

9.81 Il faudrait de toute nécessité réviser le barème des taux.

9.82 Une fois que la révision sera effectuée, il faudrait revoir à intervalles réguliers le barème des taux, pour s'assurer qu'il demeure valide.

9.83 Présentations des taux et des années-personnes. Les présentations faites chaque année au Conseil du Trésor en ce qui a trait aux taux et aux années-personnes comprennent une prévision des coûts, des exigences en ressources et des recettes commerciales pour l'année à venir, de même que des indicateurs de rendement se rapportant aux divers services fournis par le MAS-Approvisionnements.

9.84 Nous avons constaté que les prévisions du volume d'affaires avaient été faites de diverses façons. Il faut une certaine variation dans les modes de prévisions, à cause de la diversité des biens et services fournis. Cependant, le MAS-Approvisionnements n'avait pas fourni des lignes directrices quant aux méthodes de prévisions à utiliser. Les prévisions liées au volume d'affaires n'avaient pas été soumises à un examen approprié au sein du MAS-Approvisionnements, et n'avaient pas toujours été appuyées de documents suffisants.

9.85 Il faudrait examiner les hypothèses sous-jacentes, ainsi que les techniques de prévision utilisées lors de la prévision du volume des affaires pour les présentations des taux et des années-personnes au Conseil du Trésor, et il faudrait que les prévisions soient assujetties un examen de contrôle de la qualité plus rigoureux.

9.86 Plusieurs des indicateurs de rendement compris dans les présentations liées aux taux et aux années-personnes ne donnaient pas suffisamment de renseignements permettant d'évaluer la validité des exigences en ressources du MAS-Approvisionnements. Ainsi, nous avons constaté que quelques indicateurs étaient des moyennes générales, non directement reliées au volume de travail réel et que l'on ne pouvait dès lors pas s'en servir pour établir des comparaisons valables avec les années précédentes.

9.87 Le MAS-Approvisionnements devrait examiner les indicateurs de la performance qui figurent actuellement dans les présentations des taux et des années-personnes et les réviser, le cas échéant, afin de les rendre plus utiles.

9.88 Les ministères ont été priés de recourir aux services du MAS-Approvisionnements en ce qui concerne les marchés de biens et services, sans s'être officiellement vu donner l'occasion de commenter les taux actuels ou les modifications tarifaires proposées.

9.89 Il faudrait mettre au point des procédés officiels qui fourniraient aux ministères clients l'occasion de participer au processus de revue des taux.

La planification

9.90 Le MAS-Approvisionnements a élaboré un processus complet de planification, en raison du milieu complexe dans lequel il évolue et la diversité du matériel et des services qu'il fournit aux autres ministères. Le processus de planification prévoit un réseau de communications pour les gestionnaires des centres de responsabilité, afin de leur permettre d'exprimer officiellement leurs besoins et leurs attentes; il permet également aux gestionnaires de proposer des moyens de combler ces besoins et ces attentes.

9.91 Le principal processus de planification comprend la planification stratégique, la planification des taux et des années-personnes de même que la planification de l'exploitation. La planification stratégique donne lieu à une évaluation du rôle et de la mission du MAS-Approvisionnements , tous les dix ans, de même qu'un cadre général pour ses objectifs présenté sous la forme d'un plan d'organisation, tous les trois ans.

9.92 Du fait que le MAS-Approvisionnements dépend de ses recettes, il faut faire, chaque année, une présentation des taux et des années-personnes. Le plan correspondant, qui découle de cette présentation, fait appel au plan d'organisation, à la connaissance du marché et aux renseignements fournis par les clients. Une fois approuvée par le Conseil du Trésor, la présentation sert de référence pour le Budget des dépenses.

9.93 La planification de l'exploitation utilise les renseignements obtenus durant la planification stratégique de même que durant la planification des taux et des années-personnes, en vue d'établir une entente d'imputabilité entre le gestionnaire du centre de responsabilité et le cadre supérieur intéressé. Chaque centre de responsabilité prépare, chaque année, un plan d'exploitation qui reçoit l'approbation officielle du sous-ministre. Le processus de planification d'exploitation prévoit également des mécanismes de rétroaction et de contrôle.

9.94 Il existe d'autres processus de planification, telles que la planification des achats et la planification de la politique, qui ne font pas partie du processus principal susmentionné. La planification des achats se fait pour chaque marché et est particulièrement importante pour tous les achats considérables, complexes et délicats. La planification des politiques vise à indiquer les besoins

de changement dans les politiques du ministère et à s'assurer que ces changements soient communiqués clairement et en temps opportun aux cadres intéresses.

9.95 A la suite de notre examen du processus de planification et des documents se rapportant aux plans, nous avons conclu que la structure de planification avait, en général, été bien élaborée et qu'elle était appropriée. Les systèmes de planification étaient généralement bien définis et les responsabilités clairement établies. Le processus de planification avait été prévu de façon à permettre l'intégration des plans de manière appropriée et était contrôlé et évalué, bien que le processus de planification de l'organisation ne se soit pas maintenu dans une prospective bien définie.

9.96 Le plan d'organisation porte sur une période de trois ans et n'est pas mis à jour ni prolongé durant son existence. En conséquent, après deux ans, le plan d'organisation n'est valide que pour un an encore, c'est-à-dire pendant la même période que les plans d'exploitation. Les événements qui se produisent durant les deux premières années du plan peuvent avoir une incidence néfaste sur la pertinence du reste du plan. Les gestionnaires des centres de responsabilité doivent avoir, dès que possible, une idée des changements dans la stratégie d'organisation afin de pouvoir préparer de bons plans d'exploitation.

9.97 Le MAS-Approvisionnements devrait mettre jour et élargir son plan d'organisation chaque année.

9.98 Bien que la structure de planification ait été appropriée, les plans d'exploitation qui résultaient du processus de planification n'étaient pas satisfaisants, aux fins de l'imputabilité. En passant en revue les plans d'exploitation, nous avons constaté que les objectifs des gestionnaires en matière d'amélioration ne se reflétaient généralement pas dans les budgets, et qu'ils n'avaient pas été traduits en plans d'action ou en dates repères. Nous avons également constaté que plusieurs de ces objectifs avaient été libellés de façon vague. Des objectifs mal définis ne contribuent pas à fournir un contrat d'imputabilité clair.

9.99 Le MAS-Approvisionnements devrait s'assurer que les plans d'exploitation constituent des énoncés clairs des résultats atteindre pour la réalisation de ses objectifs, qu'ils contiennent des plans d'action précis, des dates repères et des dates d'achèvement et qu'ils soient rattachés aux budgets des centres de responsabilité.

9.100 Les plans d'exploitation ont été séparément reliés aux plans d'organisation. Cependant, le MAS-Approvisionnements n'a guère fait l'analyse de l'incidence totale que chaque plan d'exploitation aurait en réalisant les objectifs énoncés dans les plans d'organisation. Bien que le progrès vis-à-vis du plan d'organisation ait été pris en considération durant l'étude des plans d'exploitation, cela n'a pas toujours été suffisant pour déterminer que les objectifs énoncés dans le plan d'organisation pouvaient être réalisés et à quel moment.

9.101 Le MAS-Approvisionnements devrait déterminer que les plans d'exploitation contribuent dans leur ensemble la réalisation des objectifs énoncés dans le plan d'organisation.

La gestion et le contrôle financiers

9.102 A l'administration des Approvisionnements, le poste de contrôleur a été établi en juillet 1977. Le contrôleur relève directement du sous-ministre et il fait partie du comité des cadres supérieurs de MAS-Approvisionnements. Il est responsable de la qualité et de la fiabilité de tous les systèmes de gestion et de contrôle financiers, y compris les systèmes budgétaires.

9.103 Le rendement financier des centres de responsabilité est régulièrement contrôlé, principalement par le biais des états des recettes et de dépenses qui sont préparés pour chaque centre. L'évaluation du rendement de la gestion est facilitée par le fait que la gestion a une "ligne de démarcation".

9.104 Nous avons constaté que les contrôles exercés sur la gestion financière et les systèmes d'information étaient, en général, appropriés. Il fallait cependant apporter certaines améliorations pour assurer le caractère complet et l'exactitude des renseignements d'ordre financier. Nous avons constaté, par exemple, que les contrôles exercés sur certains types de transactions financières devaient être renforcés afin de réduire les possibilités d'erreurs ou de pertes. Nous avons signalé ces lacunes sur le plan du contrôle au MAS-Approvisionnements, qui prend les mesures correctives qui s'imposent.

9.105 La plupart des recommandations que nous avons faites, en 1974-1975, à la suite de notre Etude de la gestion et du contrôle financiers ont été suivies. Cependant, il y a encore deux recommandations qui n'ont pas été entièrement respectées. La première recommandait l'élimination de certains doubles emplois dans les systèmes financiers et la seconde concernait l'étude des budgets par le contrôleur. Ces deux recommandations sont discutées ci-après.

9.106 Le MAS-Approvisionnements est en train d'élaborer un système de rapports financiers visant à répondre, dans une plus grande mesure, aux exigences de ses gestionnaires en matière de renseignements. Les doubles emplois et les lacunes dans les systèmes actuels, qui ont été signalés dans les études et les rapports précédents, font l'objet d'un nouveau système intégré qui devrait entrer en vigueur en juin 1981.

9.107 Bien que le Bureau du contrôleur ait graduellement étendu ses activités et sa direction fonctionnelle des opérations financières depuis la nomination du contrôleur, nous avons constaté qu'il était nécessaire que ce Bureau participe davantage aux activités financières des divisions d'exploitation, notamment en ce qui concerne les systèmes budgétaires.

9.108 Le contrôleur est responsable des systèmes portant sur la préparation et le contrôle des budgets qui doivent être compris dans les présentations liées aux taux et aux années-personnes, de même que dans les plans d'exploitation. Des lignes directrices ont été émises en ce qui concerne la préparation de ces budgets. Cependant, il n'y était pas question de l'étendue du degré de la documentation et de l'examen nécessaires, ou des procédés pour la préparation des prévisions du volume d'affaires et des recettes, y compris une évaluation du bien-fondé des hypothèses sous-jacentes à la préparation du budget.

9.109 Le bureau du contrôleur devrait participer davantage au processus d'examen des budgets et de surveillance des systèmes de contrôle budgétaire en vigueur dans les divisions d'exploitation. Il faudrait élargir les lignes directrices concernant le budget, afin d'englober les procédés de documentation et de revue des prévisions.

9.110 Le Bureau du contrôleur n'a pas procédé à des évaluations en ce qui concerne la validité des indicateurs de rendement financier en particulier ceux que l'on trouve dans les présentations des taux et des années-personnes et dans les rapports trimestriels de gestion.

9.111 Le Bureau du contrôleur devrait évaluer les méthodes actuelles de mesure du rendement financier, afin de s'assurer qu'elles soient adéquates.

Vérification interne

9.112 La direction de la Vérification des approvisionnements, qui, en 1979-1980, avait un effectif de 24 employés et un budget de $966 000, exerce la fonction de vérification interne au MAS-Approvisionnements et fait partie du secteur de l'Évaluation des programmes et de la Vérification. Le directeur général de ce secteur relève directement du sous-ministre.

9.113 La direction de la Vérification des approvisionnements entreprend des vérifications internes entrant dans les catégories suivantes: financières, de fonction, d'opération et dirigées. La direction générale est assurée par un comité de vérification, dirigé par le sous-ministre et composé des trois sous-ministres

adjoints, du contrôleur et du directeur général de la planification des approvisionnements. Le leadership et l'appui fournis par la gestion supérieure, par le biais du comité de vérification, a amélioré le statut de la direction de la Vérification des approvisionnements, dans toute l'administration des Approvisionnements.

9.114 Nous avons constaté que les vérifications étaient convenablement planifiées et exécutées, et que d'importantes améliorations avaient été apportées en adoptant des plans de vérification, une méthodologie et des procédés pour ces vérifications. Cependant, on n'avait pas recours aux budgets de temps pour prévoir et contrôler le temps d'exécution de chaque projet de vérification.

9.115 Bien que la direction de la Vérification des approvisionnements ait reçu des rapports trimestriels précisant que ses recommandations provenant des vérifications d'opérations avaient été appliquées, elle n'avait pas surveillé leur mise en oeuvre avant la prochaine vérification des opérations. Les vérifications d'opérations se font une fois tous les trois ans.

9.116 Les vérifications internes devraient être contrôlées par des budgets de temps.

9.117 La direction de la Vérification des approvisionnements devrait sans délai effectuer le suivi des principales observations découlant des vérifications d'opérations, afin de s'assurer que leur mise en oeuvre soit satisfaisante.

9.118 Les vérifications d'opérations effectuées jusqu'à présent l'ont été par centre de responsabilité ou centre de produits. Très peu de vérifications internes visaient directement les processus et questions à l'échelle du ministère, notamment en ce qui concerne les modifications aux contrats et l'évaluation des fournisseurs.

9.119 Les activités de vérification interne au sein du MAS-Approvisionnements devraient comporter une revue et une évaluation systématiques de tous les processus et de toutes les questions qui intéressent l'ensemble du ministère.

Vérification des marchés

9.120 Plusieurs marchés de l'État conclus avec les fournisseurs comportent une phrase, telle que "sous réserve de vérification par l'État", ce qui donne au MAS-Approvisionnements l'autorisation d'effectuer des vérifications de marchés. Lorsque la vérification d'un fournisseur est jugée nécessaire, elle est, dans la plupart des cas, entreprise par le Bureau des services de vérification (BSV) de l'administration des Services. Une entente annuelle établit les modalités des services que doit fournir le BSV; les types de services offerts sont énoncés dans le Guide de la politique des approvisionnements. La valeur des marchés vérifiés en 1979-1980 s'est élevée à $316 millions. Les honoraires de vérification versés par le MAS-Approvisionnements au BSV se sont élevés à $ 1,7 million.

9.121 Nous avons examiné les politiques et procédés régissant le recours, par le MAS-Approvisionnements, au Bureau des services de vérification en vue d'évaluer que l'administration des Approvisionnements avait instauré des procédés adéquats pour surveiller les vérifications des marchés passés avec les fournisseurs.

9.122 Le MAS-Approvisionnements a fixé une limite monétaire pour déterminer quels marchés doivent être vérifiés par le BSV. Au cours des deux dernières années, on n'a pas appliqué à cette limite la notion de coût justifié afin de voir si le champ de la vérification était trop petit ou trop grand et si l'on avait choisi, pour vérification, les types de marchés les plus appropriés. Par ailleurs, les budgets de temps soumis par le BSV n'étaient pas utilisés par le MAS-Approvisionnements pour surveiller le temps passé par le BSV à chaque vérification.

9.123 Le MAS-Approvisionnements devrait revoir les critères utilisés pour le choix des contrats à vérifier par le Bureau des services de vérification, afin de juger de leur à-propos.

9.124 Le MAS-Approvisionnements devrait avoir recours aux budgets de temps pour

surveiller les vérifications effectuées par le Bureau des services de vérification.

9.125 Il n'existait aucun procédé approuvé centralement pour contrôler les remboursements, dans le cas des sommes que l'on estimait dues à la Couronne, lorsque le BSV avait terminé la vérification des contrats. Dans certains cas, les remboursements étaient directement effectués par le fournisseur aux ministères qui avaient à l'origine réglé l'achat et, dans d'autres cas, les règlements étaient faits au MAS-Approvisionnements.

9.126 Le MAS-Approvisionnements tenait une liste de référence des remboursements qui doivent être réglés, mais son rôle dans le processus de recouvrement n'était pas précis, et aucune disposition appropriée n'était prise pour s'assurer que toutes ces sommes soient subséquemment recouvrées.

9.127 Le MAS-Approvisionnements devrait exiger des éclaircissements de la part des organismes centraux sur ses responsabilités concernant le contrôle des sommes à recevoir par la Couronne à la suite de paiements en trop signalés par des vérifications des marchés.

L'approvisionnement en articles stockés

9.128 Les produits commerciaux largement utilisés dans l'administration fédérale, y compris le mobilier et les fournitures de bureau, sont achetés par le MAS-Approvisionnements et stockés dans des entrepôts régionaux et dix magasins libre-service, qui les vendent aux ministères et organismes clients. Le contrôle de ces stocks est effectué par le service d'approvisionnements en articles stockes, qui fait partie de la fonction d'entreposage et de distribution qu'assure l'administration des Approvisionnements. Pour 1979-1980, on a constaté des recettes de $45 millions pour le service d'approvisionnements en articles stockés et la valeur des stocks était de $14 millions au 31 mars 1980.

9.129 Un système central de réseaux informatiques s'occupe de la tenue des livres et de la comptabilité pour le service d'approvisionnements en articles stockés et assure des services de prévision de la demande et de gestion des stocks. Cependant, les centres d'approvisionnement régionaux contrôlent les niveaux de stocks et les quantités de réapprovisionnement.

9.130 Les produits à stocker sont choisis par les centres de produits. Nous avons constaté qu'il n'existait aucun critère établi en ce qui concerne leur choix. Le nombre des articles en magasins a été fortement réduit, ces dernières années, mais étant donné l'absence de critères d'ensemble pour les articles à stocker, on ne savait pas sur quelle base il fallait procéder pour faire d'autres réductions.

9.131 Le MAS-Approvisionnements devrait établir des critères qui régissent les articles à stocker.

9.132 Le système informatique du service d'approvisionnements en articles stockés calcule les quantités des stocks de sécurité, les niveaux de réapprovisionnement et les quantités économiques à commander, pour guider les gestionnaires des stocks dans leurs décisions quotidiennes.

9.133 Nous avons constaté que certains coûts du système n'étaient plus à jour. D'autres pertinents n'étaient pas représentés dans les formules de stocks et influençaient donc pas les quantités et les fréquences de réapprovisionnement. Les formules mathématiques qui donnent des projections de la demande et permettent de déterminer les niveaux des stocks de rupture ainsi que les quantités de réapprovisionnements n'étaient pas satisfaisantes. Le MAS-Approvisionnements a convenu que les formules de prévision devraient être modifiées.

9.134 Une étude de vérification interne complétée en 1979 a établi que le système informatique du service d'approvisionnements en articles stockés devrait être modifié afin de fournir de meilleurs renseignements à ses utilisateurs, qui étaient insatisfaits et qui, dans certains cas, avaient conçu des systèmes manuels pour renouveler les stocks. Nous avons constaté que les modifications qui avaient été

effectuées par la suite au système n'avaient pas apporté de solutions aux problèmes essentiels de son rendement insuffisant. La non fiabilité des renseignements fournis par des formules du présent système a entraîné Un manque généralisé de confiance à l'égard du système.

9.135 Il faudrait revoir et réviser les formules de prévision de la demande et de renouvellement des stocks de l'actuel système informatique pour l'approvisionnement en articles stockés. Lors de cette révision, l'on devrait aborder les préoccupations des utilisateurs.

9.136 Le système de mesure du rendement du personnel oeuvrant dans le secteur de l'approvisionnement en articles stockés compare le rendement actuel avec celui de la période précédente. Nous avons constaté que ce système présentait deux grandes faiblesses. Tout d'abord, on n'avait pas recours aux techniques de mesure du travail dans l'établissement de niVeaux raisonnables de productivité. La comparaison des réalisations actuelles avec les normes historiques donne peu d'indications aux gestionnaires du premier niveau de ce qui pourrait ou devrait être réalisé. Ensuite, aux fins de mesure du rendement, on rassemblait les extrants sans recourir à des facteurs de pondération. Ainsi, les tâches routinières aux services d'approvisionnements en articles stockés et, notamment, la cueillette et l'emballage des commandes aux fins de distribution, se font pour une grande gamme de produits, qu'il s'agisse d'une boîte de crayons traités à la main, ou d'un grand article de mobilier transporté sur palette par un élévateur à fourche. Afin de regrouper ces produits dans le cadre d'une évaluation utile du rendement, il faut les pondérer afin de tenir compte du volume de travail qu'ils nécessitent, ou le temps exigé de la main-d'oeuvre pour accomplir une tâche donnée.

9.137 On devrait avoir recours à des techniques de mesure du travail pour ce qui est des activités de l'approvisionnement en articles stockés qui se prêtent à une telle mesure.

9.138 Il faudrait avoir recours à des facteurs de pondération lorsque l'on mesure la performance de l'approvisionnement en art ici es stockés.

La gestion du coût affectant la paye

9.139 Pour notre Rapport de 1979 portant sur une étude de la gestion du coût affectant la paye, effectuée à l'échelle de l'administration fédérale, nous avions retenu trois secteurs pour la vérification du MAS-Approvisionnements:

-la planification de la main-d'oeuvre: systèmes permettant de s'assurer que l'on dispose du nombre nécessaire de personnes, ayant les compétences exigées, au moment et à l'endroit voulus;

-la formation et le perfectionnement: systèmes permettant de déterminer et de répondre aux exigences actuelles et à venir en matière de compétence, de connaissances et d'attitude, en vue d'améliorer le rendement des employés et de faire face à des changements d'ordre technologique ou autres; et

-les systèmes d'information sur les ressources humaines: systèmes donnant aux gestionnaires des renseignements essentiels sur le personnel, à savoir, le profil des employés et des postes au sein d'un organisme.

9.140 Au ministère des Approvisionnements et Services, la fonction "personnel" relève du directeur général du Personnel, qui assure des services de personnel à l'administration des Approvisionnements et à l'administration des Services. La division des Ressources humaines, qui relève directement du directeur général du Personnel, est chargée de formuler des politiques dans les secteurs de la planification de la main-d'oeuvre, de la formation et du perfectionnement. Par ailleurs, cette division donne des conseils techniques, sur demande, à ces deux administrations.

9.141 Au sein du MAS-Approvisionnements, la responsabilité de la planification de la main-d'oeuvre, de la formation et du perfectionnement est partagée par les fonctions

"personnel" dans les divisions d'exploitation et dans les services de Gestion intégrée.

9.142 Planification de la main-d'oeuvre. Nous avons examiné les processus utilisés par le MAS-Approvisionnements pour prévoir ses besoins en personnel, de même que les activités qu'il entreprend pour répondre à ces exigences.

9.143 Nous avons constaté que les objectifs d'exploitation étaient souvent exprimés de telle sorte qu'il était difficile de déterminer le nombre ou le type d'employés nécessaires pour les atteindre. Le MAS-Approvisionnements ne précisait pas toujours le nombre, la catégorie ou le niveau des employés nécessaires pour mettre au point les plans de travail afin de réaliser chaque objectif d'exploitation.

9.144 Dans certaines catégories, le MAS-Approvisionnements n'avait pas comparé ses besoins à venir en personnel avec les ressources actuelles. Le processus de revue de toutes les catégories d'employés visant à indiquer le nombre exact d'employés ayant les compétences nécessaires pour répondre au besoin de l'avenir n'avait pas été achevé.

9.145 Il faudrait que les buts de l'exploitation soient exprimés en des termes qui permettent à la gestion de reconnaître les besoins de main-d'oeuvre connexes.

9.146 Le MAS-Approvisionnements devrait déterminer les besoins futurs de personnel dans toutes les catégories et comparer ces besoins aux ressources dont il dispose.

9.147 Il faudrait que des plans soient achevés, revus et mis à jour à intervalles réguliers, afin de s'assurer que des personnes compétentes soient disponibles pour combler les postes clés.

9.148 Formation et perfectionnement. Bien que les besoins à venir en personnel et les exigences connexes en formation n'aient pas été déterminés, le MAS-Approvisionnements avait indiqué ses besoins actuels en formation et perfectionnement et avait établi des méthodes pour évaluer et rendre compte de l'efficacité de ses programmes de formation et de perfectionnement. D'importants programmes de formation sur place ont été mis au point en vue d'assurer une réserve de compétences spécialisées. Le Programme des agents internes, par un enseignement en classe et des affectations d'emploi, assure, sur une période de deux ans, une formation sur la connaissance des produits en vue de former les nouveaux diplômés récemment recrutés en sciences, en génie et en commerce. Un programme de formation en gestion du matériel a également été mis sur pied pour assurer une formation spécialisée.

9.149 Systèmes d'information en ressources humaines. Pour bien gérer son personnel, le MAS-Approvisionnements a besoin de renseignements précis, ponctuels et complets sur tous ses employés et sur leur volume de travail, Le système d'information sur le personnel en usage au moment de notre vérification ne satisfait pas à ces exigences et ne répond pas aux besoins de ses utilisateurs, En conséquence, le MAS-Approvisionnements a fait l'acquisition d'un nouveau système, en juin 1980. Il devrait fonctionner complètement d'ici avril 1981.

Rapports au Parlement

9.150 Ainsi qu'il est précisé dans l'Introduction aux chapitres sur la vérification intégrée, le MAS-Approvisionnements et le Bureau du contrôleur général ont entrepris un projet pilote visant à réviser la présentation et le contenu du Budget des dépenses du MAS-Approvisionnements. Nous avons remis à l'équipe du projet nos recommandations sur les renseignements qui, selon nous, devraient figurer dans le Budget des dépenses; notre Bureau prête son concours à l'équipe du projet.

Sommaire des recommandations et commentaires du MAS -Approvisionnements

Recommandations

L'évaluation de l'efficacité

9.34 Le MAS-Approvisionnements devrait chercher à faire éclaircir son rôle au titre de la planification et de l'organisation de la fourniture du matériel et des services.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu. Les organismes centraux travaillent à l'heure actuelle à l'élaboration d'une politique sur les services communs qui devrait permettre d'éclaircir le rôle de chacun. Le MAS-Approvisionnements participera à l'élaboration de cette politique et cherchera à faire la clarification qui s'impose.

Recommandations

9.39 Le MAS-Approvisionnements devrait évaluer dans quelle mesure il répond aux besoins précis des ministères clients.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu. Cela se fait dans une certaine mesure et, avec l'élaboration de méthodes pour l'évaluation des programmes, la réaction des clients aux services fournis par l'administration des Approvisionnements sera recueillie périodiquement de façon plus officielle.

Recommandations

9.45 Le MAS-Approvisionnements devrait:

-collaborer avec les autres ministères du gouvernement en vue de dégager les objectifs nationaux pour lesquels l'approvisionnement constitue un élément important et évaluer leur incidence sur la réalisation de ses autres objectifs;

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu. Le MAS-Approvisionnements entretiendra et renforcera, au besoin, ses relations avec les autres ministères de l'État dans ce secteur et évaluera les répercussions possibles sur les autres objectifs.

Recommandations

-élaborer et soumettre ses plans concernant les objectifs nationaux, y compris les coûts et avantages connexes, à l'approbation du Secrétariat du Conseil du Trésor;

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu. Conformément aux lignes directrices du Conseil du Trésor sur les présentations liées aux programmes, le MAS-Approvisionnements fera état des coûts et avantages connexes pouvant influer sur les initiatives interministérielles.

Recommandations

-élaborer les lignes directrices qui régissent l'application de sa politique aux objectifs nationaux; et

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu. Des lignes directrices régissant les activités interministérielles sont exposées dans les directives annuelles liées à la planification des opérations de l'administration des Approvisionnements. Elles seront précisées davantage, au besoin.

Recommandations

-prendre les dispositions nécessaires pour que les ministères régulateurs analysent, au moyen de son aide, l'incidence des activités d'approvisionnement sur la réalisation des objectifs nationaux.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu.

Recommandations

Le processus passation des marchés

9.56 Le MAS-Approvisionnements devrait élaborer des lignes directrices pour l'évaluation des installations et s'assurer qu'elles soient mises en application de façon uniforme.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu. L'élaboration des révisions a été amorcée, notamment aux lignes directrices touchant la capacité financière des entreprises; elles seront élargies afin de pouvoir en arriver à une analyse coordonnée de l'évaluation de la capacité financière dans le cadre des projets de contrats importants. Mise en oeuvre prévue pour le 28 février 1981.

Recommandations

9.58 Le MAS-Approvisionnements devrait unifier les renseignements sur les fournisseurs et élaborer des procédés visant à assurer que ces renseignements soient mis à jour régulièrement et qu'ils soient communiqués à tous les centres de produits et à tous les centres régionaux d'approvisionnement.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu. Avec la mise en oeuvre de lignes directrices et d'autres procédés pour l'évaluation des installations, les renseignements sur les fournisseurs, y compris les données financières, pourront être communiqués rapidement à tous les centres de produits et à tous les centres régionaux. Mise en oeuvre prévue pour le 28 février 1981.

Recommandations

9.65 Le MAS-Approvisionnements devrait demander aux organismes centraux d'établir plus clairement les responsabilités en ce qui concerne la définition des exigences pour le MAS-Approvisionnements et les ministères-clients.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu. Les organismes centraux travaillent à l'heure actuelle à l'élaboration d'une politique sur les services communs qui devrait permettre de clarifier le rôle de chacun. Le MAS-Approvisionnements participera à l'élaboration de cette politique et cherchera à faire la clarification qui s'impose.

Recommandations

9.68 Le MAS-Approvisionnements devrait établir des critères pour la préparation de lignes directrices par les ministères clients, afin de les aider à

fournir les renseignements sur le coût fondé sur la durée d'utilisation.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu.

Recommandations

9.71 Le MAS-Approvisionnements devrait élaborer et mettre en application des politiques et des lignes directrices, en vue de l'évaluation prompte et systématique du rendement de l'entrepreneur.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu.

Recommandations

La dépendance des dettes

9.81 Il faudrait de toute nécessité réviser le barème des taux.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu. Une étude en profondeur du barème des taux a été complétée et ses conclusions seront incorporées à la présentation des taux et des années-personnes de 1981-1982 au Conseil du Trésor.

Recommandations

9.82 Une fois que la révision sera effectuée, il faudrait revoir à intervalles réguliers le barème des taux, pour s'assurer qu'il demeure valide.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu. Les rajustements apportés au barème des taux actuel, à la suite de l'étude en profondeur, exigent que tous les taux soient contrôlés en permanence afin d'assurer la justesse du barème des taux du MAS-Approvisionnements au cours des années à venir.

Recommandations

9.85 Il faudrait examiner les hypothèses sous-jacentes, ainsi que les techniques de prévision utilisées lors de la prévision du volume des affaires pour les présentations des taux et des années-personnes au Conseil du Trésor, et il faudrait que les prévisions soient assujetties à un examen de contrôle de la qualité plus rigoureux.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu. Cette recommandation sera mise en oeuvre intégralement lors de la présentation des taux et des années personnes de 1981-1982.

Recommandations

9.87 Le MAS-Approvisionnements devrait examiner les indicateurs de la performance qui figurent actuellement dans les présentations des taux et des années-personnes et les réviser, le cas échéant, afin de les rendre plus utiles.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu. L'élaboration de mesures de la performance améliorées a été amorcée.

Recommandations

9.89 Il faudrait mettre au point des procédés officiels qui fourniraient aux ministères clients l'occasion de participer au processus de revue des taux.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu.

Recommandations

La planification

9.97 Le MAS-Approvisionnements devrait mettre à jour et élargir son plan d'organisation chaque année.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu.

Recommandations

9.99 Le MAS-Approvisionnements devrait s'assurer que les plans d'exploitation constituent des énoncés clairs des résultats à atteindre pour la réalisation de ses objectifs, qu'ils contiennent des plans d'action précis, des dates repères et des dates d'achève ment et qu'ils soient rattachés aux budgets des centres de responsabilité.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu. Ces améliorations seront incorporées aux directives annuelles liées à la planification de l'exploitation pour l'année financière 1981-1982.

Recommandations

9.101 Le MAS-Approvisionnements devrait déterminer que les plans d'exploitation contribuent dans leur ensemble à la réalisation des objectifs énoncés dans le plan d'organisation.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu.

Recommandations

La gestion et le contrôle financiers

9.109 Le Bureau du contrôleur devrait participer davantage au processus d'examen des budgets et de surveillance des systèmes de contrôle budgétaire en vigueur dans les divisions d'exploitation. Il faudrait élargir les lignes directrices concernant le budget, afin d'englober les procédés de documentation et de revue des prévisions.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu.

Recommandations

9.111 Le Bureau du contrôleur devrait évaluer les méthodes actuelles de mesure de rendement financier, afin de s'assurer qu'elles soient adéquates.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu.

Recommandations

Vérification interne

9.116 Les vérifications internes devraient être contrôlées par des budgets de temps.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu.

Recommandations

9.117 La direction de la Vérification des approvisionnements devrait sans délai effectuer le suivi des principales observations découlant des vérifications d'opérations, afin de s'assurer que leur mise en oeuvre soit satisfaisante.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Cette recommandation est à l'étude. Dans l'intervalle, le SMA compétent ou le Contrôleur, selon le cas, voit à ce qu'un rapport ponctuel sur les recommandations découlant des vérifications soient transmises à la direction de la Vérification des approvisionnements dans les 90 jours suivant la conclusion des vérifications. Ce rapport renferme des renseignements sur les mesures prises ou prévues, y compris les buts, les étapes et les dates cibles de mise en oeuvre. En outre, ce rapport ponctuel est suivi de rapports trimestriels jusqu'à ce que toutes les mesures correctives aient été prises.

Recommandations

9.119 Les activités de vérification interne au sein du MAS-Approvisionnements devraient comporter une revue et une évaluation systématiques de tous les processus et de toutes les questions qui intéressent l'ensemble du ministère.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu.

Recommandations

Vérification des marchés

9.123 Le MAS-Approvisionnements devrait revoir les critères utilisés pour le choix des contrats à vérifier par le Bureau des services de vérification, afin de juger de leur à-propos.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu. La plupart des vérifications sont obligatoires. L'évaluation de la portée des vérifications du Bureau des services de vérification se précise au fur et à

mesure que les conclusions des vérifications facultatives sont connues. La mise en oeuvre est prévue pour le 31 décembre 1981.

Recommandations

9.124 Le MAS-Approvisionnements devrait avoir recours aux budgets de temps pour surveiller les vérifications effectuées par le Bureau des services de vérification.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu.

Recommandations

9.127 Le MAs-Approvisionnements devrait exiger des éclaircissements de la part des organismes centraux sur ses responsabilités concernant le contrôle des sommes à recevoir par la Couronne à la suite de paiements en trop signalés par des vérifications des marchés.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu. Avant la présentation au Conseil du Trésor, nous exécutons une étude des procédés en vigueur chez les ministères clients, autres que chez le client principal touché (le ministère de la Défense nationale). La mise en oeuvre est prévue pour le 30 juin 1981. Le ministère de la Défense nationale utilise un procédé qui lui est propre pour contrôler de tels versements en trop.

Recommandations

L'approvisionnement en articles stockés

9.131 Le MAS-Approvisionnements devrait établir des critères qui régissent les articles à stocker.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu. Les travaux ont été amorcés.

Recommandations

9.135 Il faudrait revoir et réviser les formules de prévision de la demande et de renouvellement des stocks de l'actuel système informatique pour l'approvisionnement en articles stockés. Lors de cette révision, l'on devrait aborder les préoccupations des utilisateurs.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu. Les travaux ont été amorcés.

Recommandations

9.137 On devrait avoir recours à des techniques de mesure du travail pour ce qui est des activités de l'approvisionnement en articles stockés qui se prêtent à une telle mesure.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu. Un système de mesure de la performance a été élaboré pour la gestion des entrepôts du MAS-Approvisionnements. Toutefois, un nouvel examen sera effectué afin

d'en arriver à obtenir des renseignements plus utiles.

Recommandations

9.138 Il faudrait avoir recours à des facteurs de pondération lorsque l'on mesure la performance de l'approvisionnement en articles stockés.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu. Nous tiendrons compte de l'utilisation de facteurs de pondération lors de l'élaboration de mesures améliorées de la performance de l'approvisionnement.

Recommandations

La gestion du coût affectant la paye

9.145 Il faudrait que les buts de l'exploitation soient exprimés en des termes qui permettent à la gestion de reconnaître les besoins de main-d'oeuvre connexes.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu. Cette recommandation sera mise en oeuvre lors de l'élaboration des buts de l'exploitation.

Recommandations

9.146 Le MAS-Approvisionnements devrait déterminer les besoins à venir en personnel dans toutes les catégories et comparer ces besoins aux ressources dont il dispose.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu. La nouvelle politique de planification de la gestion du personnel du Conseil du Trésor a été mise en oeuvre par le MAS-Approvisionnements en septembre 1979. Des problèmes importants en matière de gestion du personnel ont été relevés et des plans d'action ont été élaborés afin d'y remédier. La demande à l'heure actuelle par catégorie, groupe professionnel et niveau pour l'année financière à venir a été définie et comparée aux ressources actuelles. Un plan de gestion du personnel sera préparé à tous les ans conformément aux lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Recommandations

9.147 Il faudrait que des plans soient achevés, revus et mis à jour à intervalles réguliers, afin de s'assurer que des personnes compétentes soient disponibles pour combler les postes clés.

Commentaires MAS-Approvisionnements

Convenu. Un processus annuel de planification des ressources humaines a été mis en oeuvre et comprend la planification de la relève pour tous les postes SX, l'examen des données sur l'attrition et l'examen de statistiques sur le nombre de retraites prévues pour l'année financière à venir. La politique du ministère sur l'évaluation du rendement et l'appréciation de l'employé permet de repérer les individus ayant de bonnes possibilités de rendement, et sa politique sur la formation et le perfectionnement permet de doter les employés des compétences nécessaires.

LES AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS

Table des matières

	Paragraphe	Page
Le ministère et les organismes associés	10.1	323
L'évolution historique et le milieu actuel	10.3	323
Les programmes et les ressources	10.8	325
Portée de la vérification	10.9	327
Sommaire des observations des vérificateurs	10.13	328
Observations et recommandations		
Le déménagement de l'administration centrale	10.29	331
La planification	10.37	332
L'efficacité des programmes	10.58	336
Le transfert des hôpitaux	10.68	338
Le fonctionnement des hôpitaux	10.82	341
L'administration des versements d'allocations aux anciens combattants	10.97	343
Les systèmes d'information de la gestion	10.108	345
Les pensions	10.113	346
L'élaboration des systèmes informatiques	10.119	347
La gestion des biens immobiliers	10.129	349
Vérification interne	10.134	351
Rapports au Parlement	10.148	353
Sommaire des recommandations et commentaires des Affaires des anciens combattants		356

Pièce

10.1 Organigramme résumé 324

LES AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS

Le ministère et les organismes nés

10.1 Ce chapitre présente les principales observations et recommandations qui découlent de notre vérification intégrée des Affaires des anciens combattants, portefeuille qui comprend le ministère des Affaires des anciens combattants et des quatre organismes qui lui sont associés: la Commission des allocations aux anciens combattants, la Commission canadienne des pensions, le Conseil de révision des pensions et le Bureau de services juridiques des pensions. Dans ce chapitre, l'expression "Affaires des anciens combattants" englobe le ministère et les organismes associés. La Pièce 10.1 en donne un organigramme me résume.

10.2 Les Affaires des anciens combattants ont la responsabilité de fournir l'appui nécessaire au bien-être financier, social, mental et physique des anciens combattants et des personnes à leur charge et de verser des pensions à la suite d'un décès ou d'une invalidité liés au service militaire. Tout ceci nécessite l'administration de plus de 20 lois et règlements connexes.

L'évolution historique et le milieu actuel

10.3 Avant la Première Guerre mondiale, aucun organisme gouvernemental ne s'occupait des besoins des Canadiens qui s'étaient battus pour le Canada. La Commission des hôpitaux militaires a été constituée, pendant la Première Guerre mondiale, pour soigner les soldats blessés; ceux qui étaient devenus invalides, ont eu accès à des programmes de formation professionnelle pour leur permettre de se préparer à l'exercice de métiers et de professions. Vers la fin de la guerre, on a intégré les programmes de réadaptation des anciens combattants au ministère du rétablissement des soldats dans la vie civile, et, au fur et à mesure que la demande pour de tels programmes diminuait, les autres programmes concernant les soins aux anciens combattants ont été rattachés, en 1928, au ministère des pensions et de la santé nationale.

10.4 Vers la fin de la Deuxième Guerre mondiale, un programme de réadaptation s'est avéré à nouveau nécessaire et, en 1944, le ministère des Pensions et de la Santé nationale a été scindé en un ministère de la Santé - nationale et du Bien-être social et un ministère des Affaires des anciens combattants. On a alors instauré un ensemble de programmes, la Charte des anciens combattants, qui, au nom d'un pays reconnaissant, accordait aux anciens combattants rentrant au pays plusieurs formes de compensation. Bien que la plupart des programmes de réadaptation n'aient plus eu leur utilité quelques années après la Deuxième Guerre mondiale, il faut encore assurer des soins permanents aux anciens combattants.

Pièce 10.1 n'est pas disponible, voir le Rapport annuel.

10.5 Cette nécessité a amené des changements fondamentaux aux activités des Affaires des anciens combattants. Avec l'âge, leurs besoins financiers et leurs demandes de soins spécialisés se sont

modifiés. Il a donc fallu faire disparaître graduellement ou transférer des services et en planifier, en élaborer et en mettre en oeuvre des nouveaux.

10.6 Le ministre des Affaires des anciens combattants annonçait, en octobre 1976, le déménagement de l'administration centrale de ce ministère à Charlottetown, dans l'Ile-du-Prince-Édouard. Au départ, ce déménagement était prévu pour 1981; cependant, pour des raisons indépendantes de la volonté du ministère, le déménagement des services les plus importants a été reporté à 1982 et 1983.

10.7 D'autres changements marquants ont également eu une incidence sur les Affaires des anciens combattants. Ce sont:

-le transfert, surtout à des juridictions provinciales, de certains hôpitaux et foyers du ministère;

-l'intégration des programmes de services de traitement et de services aux anciens combattants;

-la régionalisation des activités sur place du ministère;

-l'élaboration de nouveaux systèmes informatiques; et

-d'importantes modifications d'ordre législatif concernant les pensions d'invalidité et les allocations aux anciens combattants.

Les programmes et les ressources

10.8 Les objectifs du programme, les dépenses budgétisées et les années-personnes autorisées apparaissent ainsi au Budget des dépenses de 1979-1980 des Affaires des anciens combattants.

Budget des dépenses de 1979-1980

	Dépenses (en millions)	Années-personnes autorisées
Le Programme des Affaires des anciens combattants - ministère des Affaires des anciens combattants		
"Fournir l'appui nécessaire au bien-être physique, mental, social et financier des anciens combattants et des personnes à leur charge."		
Administration du ministère	$ 18	615
Services aux anciens combattants (y compris $282 millions en subventions)	301	899
Services de traitement	162	3 251
L'Office de l'établissement agricole des anciens combattants	6	251

	$ 487	5 016

Le Programme de la Commission des allocations aux anciens combattants

"Assurer aux anciens combattants et aux personnes à leur charge les avantages auxquels ils ont droit en vertu de la Loi sur les allocations aux anciens combattants et de la Partie XI de la Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils."

Appel, jugement et révision	1	34

Le Programme des pensions

"Verser aux anciens membres des Forces canadiennes et aux personnes à leur charge des pensions au titre d'un décès ou d'une invalidité liés au service militaire."

Conseil de révision des pensions et Commission canadienne des pensions (y compris $458 millions de pensions)	468	385

Le Programme du Bureau des services juridiques des pensions

"Fournir un service indépendant d'aide juridique professionnelle aux personnes qui cherchent à faire valoir leurs droits aux termes de la Loi sur les pensions ou des lois et ordonnances

Dépenses du programme	3	120
	$ 959	5 555

Portée de la vérification

10.9 Notre vérification intégrée des Affaires des anciens combattants a porté sur deux grands programmes: le Programme des Affaires des anciens combattants (ministère des Affaires des anciens combattants) et le Programme des pensions.

10.10 Nous avons tenu compte de l'évolution et examiné surtout les processus de planification, de même que les systèmes financiers et autres systèmes de contrôle de gestion qui permettent de rendre compte des activités des Affaires des anciens combattants à la haute direction, aux organismes centraux et au Parlement.

10.11 On trouvera, dans ce chapitre, des commentaires sur les sujets suivants qui ont fait partie de la portée de notre examen:

-le déménagement de l'administration centrale;

-la planification;

-l'efficacité des programmes;

-le transfert des hôpitaux;

-le fonctionnement des hôpitaux;

-l'administration des paiements d'allocations aux anciens combattants;

-les systèmes d'information de gestion;

-les compensations en matière de pensions;

-la mise au point des systèmes informatiques;

-la gestion immobilière;

-la vérification interne; et

-les rapports au Parlement.

10.12 Notre examen a comporté des revues de l'exploitation de l'administration centrale, à Ottawa, et de celle de certains bureaux régionaux et de district. Nous tenons à remercier les employés du ministère des Affaires des anciens combattants pour la collaboration dont ils ont fait preuve à notre égard pendant notre vérification. Celle-ci fut d'autant plus méritoire qu'il s'agissait de la période pendant laquelle on a procédé à l'ouverture de bureaux régionaux et planifié et commencé le déménagement de l'administration centrale à l'Ile-du-Prince-Edouard.

Sommaire des observations des vérificateurs

10.13 Les anciens combattants devenant plus âgés, ils ont davantage besoin de soins à long terme que de soins intensifs, comme en témoigne d'ailleurs le transfert à des institutions sous contrat des services de soins dispensés auparavant par les hôpitaux du ministère. Le vieillissement des vétérans a également suscité des initiatives administratives sur le plan des soins prodigués à domicile aux anciens combattants et un examen des textes législatifs régissant les prestations d'indemnités économiques.

10.14 La décision du gouvernement de déménager l'administration centrale du ministère à l'Ile-du-Prince-Edouard et d'intégrer deux grands programmes les Services de traitement et les Services aux anciens combattants -- et la décision d'établir des structures régionales pour ses bureaux sur place ont eu, et continuent d'avoir, des répercussions sur les Affaires des anciens combattants.

10.15 Déménagement de l'administration centrale. Nous avons constaté que le Groupe d'étude sur le déménagement formé par le ministère avait établi un système efficace de planification de projet pour répartir les tâches du déménagement. Toutefois, bien que le ministère dispose de données essentielles, le système d'enregistrement ne permet pas d'obtenir une comparaison entre ce qui était prévu et ce qui est réalisé quant a l'avancement des travaux, à la main-d'oeuvre utilisée et aux coûts encourus.

10.16 Planification. Le ministère et les organismes associés ont, au cours des années précédentes, amélioré leur aptitude à coopérer pour la planification d'opération à court terme. On nous a avisés que, vu les mandats législatifs distincts, la coordination de la planification stratégique n'a pas été réalisée pour le ministère et ses organismes associes.

10.17 Nous avons constaté qu'au ministère, la planification ne disposait pas de ressources adéquates. Les cadres financiers supérieurs ne percevaient pas suffisamment la nécessité de fournir des évaluations financières des initiatives de politiques.

10.18 Efficacité des programmes. Le groupe chargé de l'évaluation des programmes, en fonction depuis 1976, a mis au point les moyens nécessaires à l'évaluation de l'efficacité des programmes. Au moment de notre vérification, les études s'attachaient surtout à l'aspect économique et à celui du rendement. Le ministère n'a pas défini en termes mesurables les objectifs plus vastes de programmes qui sont nécessaires à une évaluation valable de l'efficacité des programmes.

10.19 Transferts d'hôpitaux. A la suite de la directive de 1963 du Cabinet concernant le transfert des institutions du ministère aux provinces ou à d'autres juridictions, 10 des 14 institutions ont été transférées au cours des 17 dernières années. Le ministère a éprouvé de la difficulté à établir une répartition équitable des coûts de services de santé entre le fédéral et certaines autorités provinciales.

10.20 Le ministère a déclaré que l'objectif des négociations de transfert est de garantir la qualité des soins hospitaliers pour les anciens combattants dans les années à venir. Bien que, pour garantir ce niveau de soins, les accords de transfert aient fait appel à des contributions fédérales en capital, nous avons constaté que ces accords ne font pas de référence précise aux besoins d'amélioration. Les discussions avec le ministère ont révélé qu'il n'avait pas l'intention, comme on aurait pu s'y attendre, d'être aussi précis pour une contribution en capital et, de fait, celle-ci se rapproche davantage de subventions en capital.

10.21 Fonctionnement des hôpitaux. Notre examen du fonctionnement de l'hôpital Deer Lodge de Winnipeg nous incite à penser qu'il serait possible de réaliser des économies sur les coûts d'exploitation non médicaux, économies généralement comparables à celles qu'on peut trouver en se livrant à l'examen d'institutions provinciales et municipales de taille semblable. Nous avons remarqué que le rendement

pourrait être sensiblement amélioré dans les services de soins infirmiers et d'entretien ménager, secteurs importants de fonctionnement. On pourrait de plus réaliser des économies substantielles dans les services diététiques, avec certaines améliorations en capital.

10.22 Administration des versements d'allocation aux anciens combattants. Nous avons constaté que le ministère exerçait un contrôle adéquat lorsqu'il s'agissait de déterminer l'admissibilité des bénéficiaires; l'administration centrale n'émettait toutefois pas de directives suffisantes pour mettre l'accent sur l'application de procédés permettant de vérifier les revenus déclarés par les bénéficiaires.

10.23 Systèmes d'information de gestion. La direction du ministère s'est fermement engagée dans un processus de gestion par objectif et, parallèlement, elle met au point un nouveau système de mesure de la performance. Nous avons cependant constaté que la direction a donné la priorité à la mise en place d'un système informatique à long terme et elle n'a ni guidé ni aidé les régions à mettre au point des systèmes qui répondent à leurs besoins actuels.

10.24 Compensations en matière de pensions. Nous avons constaté qu'on exerce un bon contrôle sur les paiements des pensions, mais que la Commission canadienne des pensions n'a pas établi de normes officielles quant aux processus de travail dont elle a la surveillance. De telles normes comprendraient le temps nécessaire pour le traitement d'une demande et le temps total écoulé entre la réception d'une demande et la décision finale.

10.25 Mise au point des systèmes informatiques. Les Affaires des anciens combattants mettaient au point et commençaient à utiliser de nouveaux systèmes de livraison des prestations pour un coût total prévu de plus de $9 millions. Nous n'avons pas trouvé de documentation adéquate ni sur les présentations, ni sur les décisions prises par les gestionnaires pendant la mise au point de ces grands projets.

10.26 Gestion des biens immobiliers. On n'a consenti aucun nouveau prêt, en vertu de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants, depuis le 31 mars 1977. L'Office de l'établissement agricole des anciens combattants s'est surtout consacré à la collecte des prêts non réglés et il a assuré la gestion des propriétés enregistrées. Nous avons constaté qu'une diminution méthodique de l'exploitation était en cours et qu'on menait des études pour déterminer s'il est possible de convertir des accords de vente en hypothèques, ce qui permettrait d'accélérer la diminution des activités tout en réalisant des économies sur les coûts d'administration du ministère.

10.27 Vérification interne. Le service de la vérification interne a été l'un des premiers à emménager à l'Ile-du-Prince-Edouard. Nous avons constaté que cela a entraîné une rotation plus élevée du personnel et l'apparition des problèmes qui s'y rattachent. Nous n'avons constaté que des petites améliorations dans les pratiques de

vérification, bien que depuis notre revue de la fonction de vérification interne à l'échelle du gouvernement en 1978, la planification et l'organisation se soient améliorées.

10.28 Rapports au Parlement. Les Affaires des anciens combattants satisfaisaient aux exigences du Conseil du Trésor quant à la présentation de renseignements dans le Budget des dépenses et les Comptes publics. Le Bureau du contrôleur général examine pour l'ensemble du gouvernement la présentation de rapports à l'intention du Parlement. Dans le cas des Affaires des anciens combattants, nous croyons que la présentation pourrait être améliorée en y ajoutant des renseignements sur le rendement et sur l'organisation et par des déclarations plus détaillées à l'endroit des dépenses et des paiements de transfert.

Observations et recommandations

Le déménagement de l'administration centrale

10.29 Le ministre des Affaires des anciens combattants annonçait, en octobre 1976, que, conformément à la politique du gouvernement en matière de décentralisation, l'administration centrale des Affaires des anciens combattants serait transférée, d'ici 1981, à Charlottetown, dans l'Ile-du-Prince-Edouard. Cette annonce était en fait la première décision touchant le déménagement de l'administration centrale d'un ministère fédéral hors de la région de la Capitale nationale. En raison de circonstances indépendantes de la volonté des Affaires des anciens combattants, la date définitive du déménagement a été reportée à 1983.

10.30 Au début de 1977, les Affaires des anciens combattants ont institué un Groupe d'étude pour le déménagement (GED), en vue de planifier et de coordonner tous les aspects de ce transfert, y compris la consignation par écrit des procédés, des relations publiques, des langues officielles et de la gestion du personnel. On prévoyait que le coût du déménagement s'élèverait à $40 millions, y compris $ 16 millions pour le coût de la construction en biens immobiliers.

10.31 Lorsque nous avons procédé à notre vérification, l'administration centrale avait un effectif de l'ordre de 900 années-personnes. En tenant compte des diminutions prévues du nombre des clients et de la mise au point des systèmes informatiques, les cadres supérieurs estiment que le nombre des années-personnes nécessaires serait ramené à 713 au moment où le déménagement serait termine.

10.32 Il a fallu embaucher et former de nouveaux employés et il y a eu double emploi dans certaines activités, pendant la période de transition. Pour la période du déménagement, on a estimé qu'il faudrait 702 années-personnes de plus.

10.33 Les cadres supérieurs et le personnel des Affaires des anciens combattants ont collaboré à la réalisation du déménagement, bien qu'au moment où on l'a annoncé, moins de 20 pour cent des employés de l'administration centrale prévoyaient de déménager à l'Ile-du-Prince-Édouard.

10.34 Bien qu'on ait souhaité que le déménagement n'entraîne qu'un minimum de perturbation du service, la décision a eu une grande incidence sur les besoins essentiels de fonctionnement des Affaires des anciens combattants, notamment en ce qui concerne la planification des effectifs, le bilinguisme, les mouvements de personnel et les besoins de formation. Le Groupe d'étude sur le déménagement a établi, en collaboration avec d'autres, un système de planification efficace de projets visant à résoudre ces problèmes et à procéder au déménagement de façon ordonnée. Ceux qui ne désirent pas déménager se sont vu accorder par la Commission de la fonction publique la priorité pour l'obtention d'un autre emploi dans la région de la Capitale nationale.

10.35 Le projet de déménagement s'étend sur plusieurs exercices financiers et comporte de nombreuses étapes qui devraient permettre d'en évaluer le progrès. Nous avons constaté que les rapports du Groupe spécial, bien qu'ils se situent au niveau des sous-projets, n'établissaient pas de comparaison entre les progrès réalisés et les prévisions. Les données liées à ce déménagement sont importantes pour les Affaires des anciens combattants, afin de leur permettre de mesurer l'incidence de ce changement, mais elles pourraient également être utiles à d'autres organismes du gouvernement qui comptent décentraliser leurs activités.

10.36 Le système de rapports du Groupe d'étude sur le déménagement devrait être conçu de façon à permettre des comparaisons entre l'état d'avancement des travaux et les prévisions tant en ce qui concerne te progrès et la main d'oeuvre utilisée que les coûts subis.

La planification

10.37 Au ministère, la planification se fait surtout au niveau des programmes conformément à une décision prises en 1974. Un Comité de planification du portefeuille, formé des dirigeants des principales entités constituantes des Affaires des anciens combattants, se livre aussi à un échange d'idées sur les questions importantes. On nous a avisés qu'il n'y aurait pas de coordination de la planification stratégique, étant donne les mandats législatifs distincts.

10.38 Aptitude à planifier. Nous nous sommes attachés à l'examen de l'organisation de la fonction de planification du ministère pour déterminer son aptitude sur ce plan. A cette fin, nous avons examiné les deux domaines dans lesquels le ministère se préoccupe de la planification stratégique -- l'élaboration d'une initiative de politique proposée pour les soins de santé aux anciens combattants âgés et la Revue législative de la Loi sur les allocations aux anciens combattants. Étant donné l'évolution des caractéristiques de la population cliente d'anciens combattants, il est important de redéfinir à intervalles réguliers les orientations futures et de disposer de nouveaux choix aussi bien en ce qui concerne la fin que les moyens.

10.39 Ces dernières années, le ministère a amélioré son aptitude à planifier à court terme ses activités de fonctionnement et son

implication avec les organismes associés. Cependant, nous avons constaté un manque de personnel à la planification stratégique qui influe sur les efforts du ministère pour s'attaquer aux problèmes de fond qui touchent les initiatives de politiques du ministère.

10.40 Le manque de ressources suffisantes pour la planification stratégique a entraîné plusieurs problèmes, notamment:

-une pénurie de renseignements aux fins de planification;

-des retards dans l'application d'initiatives liées à la planification;

-un manque de continuité entre les étapes de la conceptualisation et de la mise en oeuvre des politiques; et

-une grande dépendance du personnel d'exploitation, qui était soumis à des pressions constantes pour la fourniture des services.

10.41 La direction des Politiques, de la Planification et de l'Évaluation était en voie de réorganisation lors de notre vérification. Nous avions prévu l'association au sous-ministre, au sous-ministre adjoint des Finances, du Personnel et de l'Administration et au sous-ministre adjoint Services aux anciens combattants de planificateurs supplémentaires. La nomination de ces planificateurs constitue une étape importante pour l'amélioration de l'aptitude du ministère à planifier. Le ministère a indiqué que ces planificateurs recevront des directives sur les fonctions de la direction des Politiques, de la Planification et de l'Evaluation.

10.42 Le ministère devrait s'assurer que l'organisation et les termes de référence de la fonction de planification lui procureront une aptitude de planification adéquate.

10.43 Mise au point d'une politique en matière de soins de santé. Ces trois dernières années, le ministère a participé à un processus de planification visant à élaborer une politique en matière de soins de santé, en tenant compte du fait que d'ici 1985, 50 pour cent des anciens combattants seront âgés de plus de 65 ans et auront de plus en plus besoin de services de santé. La politique préconisée a pour objectif d'indiquer les besoins des anciens combattants en matière de santé et la nécessité de financer des services d'aide à domicile, dont les services d'aides familiales et les cantines mobiles.

10.44 Les Règlements actuels sur le traitement des anciens combattants portent essentiellement sur les soins prodigués par des institutions, des médecins traitants et des services pour patients externes. L'initiative de planification a été axée sur la mise au point d'une politique révisée ou nouvelle pour permettre le financement de services d'aide à domicile, afin de garder les personnes dans leurs propres foyers plutôt que dans des institutions.

10.45 Pour offrir les services appropriés, on a instauré un projet pilote afin de former le personnel et d'étudier l'utilisation des équipes multidisciplinaires pour évaluer les besoins d'anciens

combattants particuliers en matière de santé. Ces équipes constituent un des principaux éléments de l'initiative pour les services de santé. Des équipes ont été mises sur pied dans chaque district et elles se sont occupées d'étudier et d'évaluer les besoins d'au moins dix anciens combattants, pendant la période d'essai.

10.46 Les buts du projet pilote qui fait appel aux équipes multidisciplinaires n'avaient pas été clairement formulés. Il nous semble qu'on n'a pas attaché suffisamment d'importance aux avantages qu on pourrait en retirer du point de vue de la planification. Cela entraîne des conséquences sur la mise en oeuvre du projet et sur le nombre et le genre de renseignements obtenus de cette première expérience.

10.47 On ne disposait d'aucun critère de choix des clients pour évaluer la période d'essai du début. Ce manque de critères a abouti à des évaluations de clients peu susceptibles d'avoir besoin d'aide en matière de services de santé. De plus, cette façon de faire n'a pas facilité le repérage des problèmes et des possibilités au plan de la mise en oeuvre de la politique pour l'avenir.

10.48 Aucune stratégie de mise en oeuvre de projet n'a été formulée pour déterminer de quelle façon le ministère pourrait collaborer avec les provinces qui ont des programmes d'aide à domicile, par opposition aux provinces qui n'en ont pas. Dans les provinces où ces programmes existent, les représentants provinciaux ont craint le double emploi dans l'évaluation des besoins de santé et les médecins n'ont pas voulu fournir de renseignements semblables sur leurs clients, tant au ministère qu'à la province intéressée.

10.49 Il n'existait aucun procédé d'évaluation officiel qui permette de modifier les initiatives en matière de soins de santé. Les régions étaient censées entreprendre leurs propres évaluations, y compris une revue de la formule d'évaluation proposée. Cependant, elles les ont considérées davantage comme des examens cliniques des évaluations de besoins effectuées, et non comme un processus d'évaluation de tout le projet.

10.50 Un grand bureau régional a considéré que l'usage des équipes multidisciplinaires était en opération. Il a révisé la formule d'évaluation du client et développé cette méthode en évaluant 10 à 15 anciens combattants chaque semaine au lieu de s'en tenir à un test qui portait sur 10 anciens combattants par bureau de district.

10.51 Quand on entreprend un projet pilote, il faudrait établir des objectifs clairs et les communiquer, en y ajoutant les renseignements qu'on en attend et de quelle façon on en fera l'évaluation et l'utilisation.

10.52 Renseignements. Le sous-ministre et le président de la Commission des allocations aux anciens combattants ont autorisé une étude approfondie de la Loi sur les allocations aux anciens combattants, en vue d'y proposer d'importantes modifications. Selon leurs critères, il faut conserver un programme d'appui fédéral distinct et facilement reconnaissable pour les anciens combattants

admissibles et des personnes à leur charge.

10.53 Les Affaires des anciens combattants ne disposaient que de peu de données pour ce genre d'étude sur le profil des besoins actuels des anciens combattants. L'équipe du ministère chargée d'entreprendre l'étude n'a pas pu faire de projections valables à partir du recensement de 1971 sur les anciens combattants, étant donné la différence entre la définition attribuée à l'expression "anciens combattants", aux termes du recensement, et celle donnée aux termes du programme des allocations aux anciens combattants. L'équipe chargée de l'étude des lois a également eu de la difficulté à accéder aux renseignements exacts sur d'autres programmes fédéraux et provinciaux d'aide au revenu, notamment en ce qui concerne les prestations qu'ont reçues par les anciens combattants en fonction de leurs besoins.

10.54 Pour formuler la politique liée aux services de santé du ministère, ses représentants ont étudié les écrits et les recherches qui avaient été faits en gériatrie, discuté avec les instances provinciales de leur expérience des services d'aide à domicile et consulté les spécialistes en gériatrie. Bien que ce travail fût utile, le ministère ne disposait pas des renseignements essentiels sur les anciens combattants. Ceci a entravé la formulation et l'établissement de cette politique et des coûts apparentés et le ministère s'est fié sur des hypothèses ténues. Nombre de renseignements manquants auraient pu être obtenus avec des techniques d'échantillonnage. La collecte des données suivantes était possible:

-le nombre de lits dans les institutions du ministère et dans celles sous contrat avec le ministère, en tenant compte du nombre total d'anciens combattants;

-la mesure dans laquelle les anciens combattants utilisaient les lits réservés dans les institutions pour les malades graves et chroniques, alors qu'ils auraient pu recevoir des services d'aide à domicile; et

-les besoins en services de santé de chaque ancien combattant pour déterminer la portée et la nature des services nécessaires, que ce soit dans les institutions ou à domicile.

10.55 Le ministère a reconnu la nécessité d'obtenir de meilleurs renseignements sur les anciens combattants et il a commencé à évaluer les avantages possibles qu'il y aurait à entreprendre des études, ainsi que leur coût. Des démarches ont également été entreprises en vue de déterminer la nécessité d'élargir l'étendue d'une base de données automatisées sur la clientèle, qui était alors en voie d'élaboration pour contribuer à l'obtention des données nécessaires.

10.56 Participation à la fonction financière. Aux fins de la planification, il faut déterminer les coûts associés aux options en matière de politiques ou de programmes, de façon à faire des choix en connaissance de cause. Or, il n'y a pas eu suffisamment de participation de la part des cadres financiers supérieurs concernant l'évaluation financière des initiatives de politiques en services de santé et l'étude des lois. Donc, à notre avis, il n'y avait pas suffisamment de garanties permettant de conclure que les évaluations

du coût de ces propositions étaient valables.

10.57 Les cadres financiers supérieurs devraient participer à l'évaluation financière des initiatives de politiques ou de programmes, pour garantir que la détermination des coûts soit appropriée.

L'efficacité des programmes

10.58 Depuis 1976, le ministère des Affaires des anciens combattants possède un Groupe d'évaluation des programmes chargé d'entreprendre des évaluations au nom du ministère et des organismes indépendants qui lui sont associés. Conformément à une circulaire du Conseil du Trésor émise en 1977 sur l'évaluation des programmes, celle-ci a englobé des études portant sur l'économie, le rendement et l'efficacité.

10.59 Le Groupe de l'évaluation des programmes a entrepris des études à l'hôpital Sainte-Anne, à Sainte-Anne-de-Bellevue (Québec), de même que dans le secteur de la rémunération, y compris la Commission canadienne des pensions, le Bureau de services juridiques des pensions et le Conseil de révision des pensions. Les questions d'efficacité des programmes ont été abordées et traitées avec l'expertise disponible à ce moment-là. Ces études ont surtout porté sur des problèmes concernant les opérations. En plus de la revue des politiques des lois sur les allocations aux anciens combattants et les soins pour les anciens combattants âgés, d'autres études entreprises par le personnel du programme ont porté sur les questions d'efficacité, dans la limite de l'expertise disponible.

10.60 Objectifs du programme. Il faut préciser les objectifs du programme pour faciliter la mise au point ou le choix des mesures appropriées qui serviront à déterminer que l'on a réalisé des progrès. Le programme des Affaires des anciens combattants, comme il a été énoncé dans le Budget des dépenses, a pour objectif de "fournir l'appui nécessaire au bien-être physique, mental, social et financier des anciens combattants et des personnes à leur charge". Les divers services offerts aux anciens combattants contribuent à ce vaste objectif. Normalement on définit des objectifs plus précis pour les activités; toutefois, ils n'ont pas être élaborés davantage pour le paiement des allocations aux anciens combattants.

10.61 Ce manque de précision plus poussée signifie qu'on ne dispose pas de méthode pour déterminer jusqu'à quel point le paiement des allocations satisfait les besoins d'un ancien combattant.

10.62 Le ministère devrait éclaircir les buts du système des allocations aux anciens combattants et en solliciter l'approbation du Parlement, afin de définir une imputabilité convenable vis-à-vis des besoins de ses clients qu'il doit satisfaire.

10.63 Le ministère a récemment pris plusieurs initiatives pour développer des méthodes en vue de faire évaluer les services de santé. Dans sa note de planification de 1980-1981, le sous-ministre s'est dit intéressé à évaluer la qualité des soins dans les institutions, en

vue de voir s'ils répondent aux normes acceptables. Le ministère connaît l'existence des méthodes servant à mesurer la qualité des soins et, au cours de notre vérification, une des régions avait déjà entrepris une évaluation de ce genre. Le ministère avait déjà également commencé à formuler un mandat en vue d'une évaluation assortie d'une vérification des services de santé. Les diverses initiatives du ministère dépendent de la clarification que l'on apportera à la notion de services de santé acceptables. Sans celle-ci, on n'aura pas de garantie que les mesures mises au point et retenues seront les bonnes.

10.64 Le ministère devrait préciser l'objectif des services de santé et trouver des mesures appropriées qui indiqueraient les résultats par rapport à cet objectif.

10.65 Évaluation de l'efficacité des programmes. Les évaluations portant sur l'efficacité des programmes visent à mesurer jusqu'a quel point les programmes atteignent leurs objectifs et ont d'autres répercussions voulues ou involontaires. Les évaluations du ministère ont été centrées sur les activités et non sur l'incidence des programmes sur les clients. Lorsque, au moment des études, on mettait en doute l'efficacité d'un programme donné, on défendait ce programme sans se préoccuper de l'objectivité des prétentions. Dans la mesure où ces études s'attachaient surtout à des questions d'exploitation et qu'on s'attardait à des questions d'économie et de rendement, nous trouvons qu'elles ont été bien menées.

10.66 Les Affaires des anciens combattants ont pris des initiatives concernant leur capacité d'entreprendre des évaluations de l'efficacité des programmes. Cette fonction fait partie du mandat de la direction des Politiques, de la Planification et de l'Évaluation, qui relève du sous-ministre. On a précisé les ressources nécessaires, et la dotation des postes est en cours. Un programme de formation va permettre d'accroître les connaissances du nouveau personnel et de développer les aptitudes nécessaires à l'accomplissement de cette tâche. On a précisé un élément important du programme pour l'évaluation, et la planification est commencée.

10.67 Le ministère devrait établir une nette différence entre les études portant sur l'efficacité des programmes et les autres types d'évaluation, et accélérer l'avancement des évaluations en matière d'efficacité des programmes.

Le transfert des hôpitaux

10.68 Au début des années 60, la Commission Royale sur l'Organisation du Gouvernement (Commission Glassco) recommandait le transfert des hôpitaux pour anciens combattants à la collectivité. La Commission ne croyait pas possible de maintenir les normes de soins adéquates dans un système hospitalier coupé de l'évolution du système de santé de la collectivité. On obtiendrait un meilleur niveau de soins accessible en intégrant les hôpitaux des Affaires des anciens combattants au réseau hospitalier de la communauté. Conformément à la directive de 1963 du Cabinet, le ministère a graduellement transféré Ses établissements hospitaliers à d'autres juridictions. Au moment de

notre vérification, 10 institutions sur 14, en fonction au moment de la directive de 1963, avaient été transférées. On trouvera, ci-après, leur nom et les dates de transferts qui ont été achevés.

Nom de l'hôpital	Endroit	Lieu du transfert	Date du transfert
Sunnybrook	Toronto (Ontario)	Université de Toronto	octobre 1966
Sainte-Foy	Sainte-Foy (Québec)	Province de Québec	septembre 1968
Lancaster	Saint-Jean (Nouveau-Brunswick)	Province du Nouveau-Brunswick	novembre 1972
Shaughnessy	Vancouver (Colombie britannique)	Province de la Colombie britannique	juillet 1974
Hôpital des anciens combattants	Victoria (Colombie britannique)	Province de la Colombie britannique	août 1974
Westminster	London (Ontario)	Province de l'Ontario	octobre 1977
Reine Mary pour anciens combattants	Montréal (Québec)	Province de Québec	février 1978
Camp Hill	Halifax (Nouvelle-Écosse)	Province de la Nouvelle-Écosse	mai 1978
Foyer Edmonton pour anciens combattants	Edmonton (Alberta)	Province de l'Alberta	décembre 1979
Colonel Belcher	Calgary (Alberta)	Province de l'Alberta	avril 1980

10.69 Notre revue a surtout porté sur l'organisation et la préparation des transferts des établissements hospitaliers, de même que sur les termes des accords de transfert en place et l'à-propos de ces termes comme moyen de contrôle des hôpitaux transférés.

10.70 Au cours de notre vérification, le ministère nous a fait remarquer que les négociations de transfert ont pour but de garantir des soins hospitaliers de qualité aux anciens combattants pour les années à venir en négociant une entente qui soit équitable et raisonnable pour toutes les parties en cause -- les anciens combattants, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, et les employés des hôpitaux au moment du transfert. Le ministère a aussi souligné qu'il passe beaucoup de temps à reconnaître les domaines de juridiction et de compétence provinciales et qu'il évite soigneusement toutes ingérences dans les domaines qui sont strictement de leur juridiction.

10.71 Recouvrements aux termes des régimes provinciaux de santé. Tout comme les autres résidents d'une province, les anciens combattants peuvent être couverts par les régimes provinciaux de santé, toutefois le coût des soins prodigués pour les invalidités contractées en période de service doit être assumé par le ministère des Affaires des anciens combattants. Dans le cas d'une institution qui relève toujours du ministère, une commission provinciale responsable des services hospitaliers a accepté, dès 1971, les principes voulant que les hospitalisés chroniques soient couverts par le régime provincial. Cette même année, le gouvernement provincial a changé d'avis et a refusé de rembourser ces services au ministère. C'est donc le ministère qui a financé tout le coût de ces soins -- soit un coût total de plus de $25 millions pour les dix dernières années. Ce coût dépasse maintenant $4 millions par année pour le ministère.

10.72 Parmi les autres cas, nous avons relevé une province où le ministère assume des frais pour les soins aux anciens combattants alors que ceux-ci sont prodigués gratuitement aux autres résidents. Il arrive aussi que l'interprétation des accords de transfert entraîne le paiement par le ministère pour des accès prioritaires à des lits que les anciens combattants n'ont pas réclames, alors que ceux-ci sont utilisés par le grand public.

10.73 Le ministère devrait continuer à chercher des méthodes permettant une répartition raisonnable des coûts des soins médicaux entre les autorités fédérales et provinciales.

10.74 Contributions en capital. Les accords de transfert prévoient généralement d'importantes contributions en capital destinées à des améliorations d'installations en place ou à la construction de nouvelles installations. Le ministère indique que, selon ses intentions, ces contributions devraient normalement correspondre aux montants que le ministère aurait investis ou aurait d'investir en amélioration des installations, afin de les élever aux normes de la communauté dans le but de procurer aux anciens combattants des soins de qualité.

10.75 Au Budget des dépenses, les contributions en capital du gouvernement fédéral sont énoncées comme des paiements de transferts conditionnels, sujets à la vérification et nécessitant une entente entre le récipiendaire et le ministère donateur, qui précise les modalités du paiement. Par contre, les subventions en capital du

gouvernement fédéral ne sont pas sujettes à de telles conditions. L'utilisation du mécanisme de contributions en capital pour obtenir des fonds du Parlement impose au ministère la responsabilité de s'assurer que les fonds sont dépensés plus tard selon les intentions du Parlement.

10.76 Nous avons constaté, dans les arrangements de transfert, une absence de référence précise et de calendrier convenable pour les améliorations nécessaires qui ne faciliterait pas la tâche du ministère pour assumer ses responsabilités à l'égard de l'imputabilité exigée en fonction des contributions en capital du gouvernement fédéral. Il est apparu, au cours des discussions avec le ministère, qu'il n'était pas dans son intention d'être aussi précis qu'on aurait pu s'y attendre pour les contributions en capital et, en fait, il considérait plutôt ces paiements comme des subventions en capital.

10.77 11 faudrait que le ministère établisse clairement que les modalités pour les paiements en capital comprises dans les arrangements de transfert d'hôpitaux sont des contributions ou des subventions.

10.78 Préparations de transfert. Le transfert d'hôpitaux engage les relations fédérales-provinciales et il est pris en charge par le ministère. Cela nécessite beaucoup de travail de la part des cadres supérieurs et demande de nombreux contacts, de façon régulière, avec les provinces. Le ministère fait toutefois remarquer que, avant d'entamer le processus de transfert, il doit avoir comme partenaire une province intéressée à la négociation de ce transfert.

10.79 Nous avons constaté qu'on ne s'était pas assuré de l'exactitude des registres financiers au moment du transfert et que les sommes dues au ministère fussent dûment comptabilisées au moment où la nouvelle administration prenait la relève. Bien que le ministère ait confié la responsabilité de la passation des pouvoirs à certaines personnes, il n'a pas accordé suffisamment d'importance à la précision du point de démarcation financier et du transfert de la responsabilité.

10.80 Pour les trois derniers hôpitaux que l'on a transférés, on n'a pas procédé à la vérification au moment du transfert. Il a fallu attendre une année et même plus pour effectuer la vérification du point de démarcation. Les vérificateurs furent incapables, dans un cas, de voir que tous les rajustements nécessaires avaient été faits car ils ne disposaient pas d'une piste de vérification convenable.

10.81 Dès qu'un accord de transfert a été négocié pour un hôpital, le ministère devrait veiller à ce que l'on observe les procédés appropriés de démarcation. Il faudrait, de plus, prévoir les vérifications financières pour la date du transfert.

Le fonctionnement des hôpitaux

10.82 Les institutions suivantes relèvent encore du ministère:

-Hôpital Deer Lodge, Winnipeg (Manitoba);

-Hôpital Sainte-Anne, Sainte-Anne-de-Bellevue (Québec);

-Foyer Rideau pour anciens combattants, Ottawa (Ontario); et

-Foyer Saskatoon pour anciens combattants, Saskatoon (Saskatchewan).

10.83 Nous avons examiné les activités de l'hôpital Deer Lodge, à Winnipeg, en nous attachant tant au rendement actuel de cet hôpital qu'à la disponibilité des renseignements sur son fonctionnement susceptibles d'intéresser l'équipe de négociation du transfert de l'hôpital. Cet hôpital, qui avait une capacité de service de plus de 500 lits, n'en utilisait qu'un peu plus de 350. Le budget de 1979-1980 est d'environ $14 millions, dont $7,7 millions sont consacrés aux traitements et salaires du personnel affecté aux activités non médicales, domaine qui a su retenir notre attention.

10.84 Cet examen de l'hôpital Deer Lodge a révélé que les économies réalisables sur le budget d'exploitation non médical étaient comparables à celles que révélerait l'examen d'institutions provinciales et communautaires de même envergure.

10.85 Ce contrôle des opérations de l'hôpital a permis d'estimer, avec l'aide des responsables de l'hôpital, que les économies réalisables étaient de l'ordre de $530 000 à $840000, avec des économies supplémentaires possibles de $380 000, en ajoutant un fonds de capital qui serait récupérable en moins de cinq ans. D'autres économies de l'ordre de $90 000 à $ 180 000 pourraient être réalisées si l'échelle de salaire des infirmières auxiliaires autorisées était plus comparable a celle des provinces.

10.86 Notre examen a porté sur 11 grands secteurs d'activités non médicales et sur deux services de soutien de cette institution. Les cadres supérieurs du Ministère ont reçu un rapport détaillé de notre examen. Pour démontrer l'essentiel de nos constatations, nous avons décrit ici nos observations et recommandations touchant les soins infirmiers, l'entretien ménager et les services de diététique.

10.87 Service des soins infirmiers. Le budget des services de soins infirmiers était de $3,8 millions pour l'exercice 1979-1980. Notre analyse des horaires du personnel infirmier et du personnel médical a révélé que la dotation en personnel était raisonnablement stable. Cependant, cette dotation s'appuyait en premier sur le temps disponible du personnel infirmier plutôt que sur les besoins précis des patients. Une analyse plus poussée a révélé que l'hôpital ne faisait pas suffisamment appel au système de classification des patients pour déterminer les soins dont chaque patient avait besoin quotidiennement. Le système de classification des patients n'était utilisé qu'une fois par mois. Dans d'autres institutions, où l'on utilisait chaque jour le système de classification des patients, on a constaté qu'il était possible de réduire les niveaux de dotation de 2 à 5 pour cent, Sur le plan financier, cela pourrait représenter une économie annuelle de l'ordre de $76 000 à $190 000.

10.88 Nous avons également remarqué que cet hôpital employait un

grand nombre d'infirmières diplômées et d'infirmières auxiliaires autorisées. D'après les calculs obtenus avec l'aide du directeur exécutif et du directeur des soins infirmiers, il appert qu'en ce qui concerne la seule teneur du travail, on pourrait remplacer de 10 à 20 pour cent des infirmières diplômées actuelles par des infirmières auxiliaires, en supposant qu'elles soient disponibles. Ceci représenterait une économie supplémentaire possible de $90 000 à $180 000 sur le budget total des soins infirmiers. Cependant, nous avons constaté que dans la région de Winnipeg, l'échelle des salaires des infirmières auxiliaires autorisées payées par le gouvernement fédéral était inférieure à celle qui est en vigueur dans des hôpitaux de la région, si bien que cet hôpital pouvait difficilement attirer et retenir les infirmières auxiliaires compétentes. Cette différence entre les taux pourrait être temporaire, mais elle retardera les économies supplémentaires possibles, aussi longtemps que les taux de salaires des infirmières auxiliaires ne seront pas rajustés aux taux provinciaux.

10.89 Le ministère devrait s'assurer que le système de classification des patients, utilisé mensuellement à l'hôpital Deer Lodge, soit amélioré de façon à comprendre tous les besoins en soins et serve d'instrument objectif de gestion pour fixer les niveaux quotidiens de dotation en personnel.

10.90 Service ménager. Le service ménager doit nettoyer environ 300 000 pieds carrés de parquet sans obstacles. Ce nettoyage est très bien fait. La fréquence du nettoyage est plus élevée que dans les autres hôpitaux provinciaux pour les espaces tels les bureaux, les corridors et les aires logeant les services de radiographie. Ceux-ci sont nettoyés à fond tous les jours, alors qu'ils ne le sont qu'une ou deux fois par semaine dans d'autres institutions. Nous avons, cependant, constaté des problèmes de répartition des tâches au sein de l'équipe, problèmes qui entravent le rendement. Nous avons également noté qu'on ne disposait pas de normes de temps sur les activités de nettoyage.

10.91 La productivité n'était donc que de 4 500 pieds carrés par employé, alors que la norme acceptable en vigueur dans d'autres institutions est de l'ordre de 7 000 à 10 000 pieds carrés par personne. Nous avons calculé qu'une amélioration de la productivité résultant du respect des normes utilisées dans d'autres institutions pourrait faire réaliser des économies annuelles de l'ordre de $300 000 à $430 000 sur tout le budget d'entretien de $699 000 pour 1979-1980 à l'hôpital Deer Lodge.

10.92 Le ministère devrait instaurer des normes de temps et de fréquence pour chaque activité de nettoyage à l'hôpital Deer Lodge, de sorte que l'on puisse déterminer les niveaux de dotation en personnel en fonction de ces normes.

10.93 Le ministère devrait adopter les mesures qui permettent de procéder, au sein du service ménager de l'hôpital Deer Lodge, à une répartition des tâches permettant d'atteindre une productivité maximum.

10.94 Services de diététique. A cause des contraintes qui

existent dans l'immeuble même, il a fallu décentraliser la fonction "alimentation" à tel point que le service de diététique a été jugé inefficace par rapport à ceux d'autres hôpitaux et industries de services.

10.95 Nous avons estimé que l'on pourrait réaliser des économies annuelles de $380 000 en salaires et en frais d'exploitation, pour autant qu'on y ajoute des fonds en capital. Nous n'avons pas entrepris une étude d'ingénierie détaillée, mais une évaluation sommaire donne des indications que le délai de récupération de l'investissement en capital serait de moins de cinq ans. La gestion était consciente du manque de rendement de ce secteur, mais on n'avait pas libéré les fonds en capital nécessaires pour pallier à cette situation. Le ministère a annoncé son intention d'étudier cette question au cours de l'exercice financier 1980-1981.

10.96 Le ministère devrait effectuer une analyse coûts-avantages en vue d'améliorer les installations de cuisines et les services de distribution de la nourriture à l'hôpital Deer Lodge.

L'administration des versements d'allocations aux anciens combattants

10.97 Les allocations aux anciens combattants fournissent une aide financière aux anciens combattants qui y ont droit, à certains groupes de civils et aux personnes à charge des bénéficiaires lorsqu'elles ne peuvent subvenir à leurs propres besoins.

10.98 Jusqu'à tout récemment, le ministère administrait ce programme par le biais de 18 bureaux de district, qui relevaient directement de l'administration centrale. A la suite d'un remaniement, le ministère possède maintenant 31 bureaux de district, qui relèvent de cinq nouveaux bureaux régionaux, lesquels relèvent de l'administration centrale. Le ministère est convaincu que ce remaniement et l'ouverture de nouveaux bureaux de district réduiront l'entreprise de l'administration centrale et permettront des contacts plus étroits avec sa clientèle.

10.99 Le droit aux prestations est établi en fonction d'une déclaration des revenus que le bénéficiaire prévoit recevoir pour les douze prochains mois. Chaque bénéficiaire doit aviser le ministère de tout écart entre ses prévisions et ses revenus réels, que celui-ci soit dû à un emploi saisonnier, au droit à d'autres prestations du gouvernement ou à une variation de revenu découlant de placements. Ceci peut entraîner plusieurs changements du niveau des prestations des bénéficiaires particuliers au cours d'une année donnée. Des retards dans la mise à jour des changements peuvent entraîner des versements en trop ou en moins.

10.100 Pour l'exercice terminé le 31 mars 1980, on comptait environ 94 000 bénéficiaires d'allocations aux anciens combattants, pour un total de prestations de $255 millions.

10.101 Nous avons examiné les systèmes en place visant à déterminer l'admissibilité des bénéficiaires, à vérifier leurs revenus, et à empêcher ou réduire les versements en trop ou en moins. Notre

vérification s'est déroulée pendant le processus de régionalisation alors que le ministère embauchait et formait du personnel et travaillait à l'élaboration de nouveaux procédés.

10.102 Admissibilité des bénéficiaires. D'après l'échantillon des versements que nous avons vérifié, il appert que les critères d'admissibilité utilisés étaient satisfaisants et qu'on avait bien obtenu les pièces justificatives nécessaires pour les versements.

10.103 Vérification du revenu. Dans le cadre du principe d'une déclaration soumise par les bénéficiaires, on leur fait parvenir régulièrement une formule sur laquelle ils doivent indiquer en détail les revenus qu ils prévoient recevoir. Pour les vérifier, le ministère prélève dans ces formules un échantillon aléatoire. Nous avons constaté que cette vérification aléatoire n'était pas faite uniformément. De plus, on n'a pas évalué les résultats obtenus, ni au niveau régional ni au niveau national, pour savoir que ce système de déclaration volontaire soumise par les bénéficiaires fonctionnait proprement.

10.104 Le ministère devrait s'assurer que l'on se conforme aux procédés établis de vérification du revenu. Ceci devrait comprendre la compilation de renseignements provenant des résultats des sondages aléatoires, à l'intention de l'administration centrale, dans le but d'évaluer l'efficacité du système de vérification du revenu.

10.105 Versements en trop ou insuffisants. On constate dans les registres du ministère que, du 31 mars 1974 au 31 mars 1980, les versements en trop à recouvrer sont passés de $2,9 à $11,3 millions. Afin de minimiser le montant de ces versements en trop ou insuffisants, il faut prendre les mesures nécessaires dès que le bénéficiaire signale un changement à son revenu. Ces paiements en trop ou en moins peuvent être minimisés à l'aide de procédés qui prévoient la date d'un tel changement de revenu. Cela permet de préparer à temps un rajustement du niveau des prestations. Nous avons constaté que les préavis de changements de revenu n'avaient pas toujours été suivis de mesures rapides de la part du ministère et qu'il n'y avait pas de procédés uniformes pour prévoir d'éventuels changements de revenus.

10.106 Le ministère devrait, afin de minimiser le montant des versements en trop ou insuffisants, établir des procédés uniformes pour s'assurer qu'on réagisse rapidement dès que des changements de revenu des bénéficiaires sont signalés.

10.107 Le ministère devrait instaurer des procédés uniformes pour prévoir, dans la mesure du possible, d'importants changements aux revenus des bénéficiaires afin de minimiser les délais de rajustement.
Les systèmes d'information de la gestion

10.108 L'administration centrale, les régions et les districts ont besoin d'un système d'information de gestion pour administrer l'activité des Services aux anciens combattants. Le système principal dont se sert le ministère pour l'évaluation de la performance est un système de gestion par objectifs auquel le personnel des bureaux

régionaux et de districts souscrivent pleinement. Le ministère se sert aussi du système d'évaluation partiel de mesure de la performance qui était en vigueur avant la régionalisation et l'intégration des grands programmes. Son utilité s'est trouvé limitée par les modifications apportées aux fonctions et aux responsabilités du personnel, aussi le ministère en met-il au point un nouveau. Quant aux régions et aux districts, ils ont élaboré d'autres systèmes d'information de gestion pour satisfaire à leurs besoins.

10.109 Notre vérification a révélé qu'avant la régionalisation, aucune étude officielle ne précisait les besoins en renseignements de la gestion, pour les divers niveaux du ministère, quant aux modifications de l'organisation et des systèmes qui assuraient des services. Le ministère nous a précise que toutes ses ressources disponibles travaillaient à la mise au point d'un système informatique pour répondre aux besoins à long terme. Chaque région a donc dû élaborer son propre système d'information de gestion.

10.110 Nous avons donc constaté que les rapports de gestion produits par les districts et les régions l'avaient été à partir de systèmes mis au point les uns récemment et les autres dans le passé. Certains rapports avaient été produits pour répondre aux besoins d'une région ou d'un district en particulier, alors que d'autres l'avaient été de façon traditionnelle et transmis à l'administration centrale. Dans une région cependant, on avait dressé une liste des rapports de gestion pour améliorer ceux que l'on utilisait actuellement, éliminer ceux qui étaient de trop et définir les nouveaux besoins.

10.111 Le ministère devrait, avant de mettre en oeuvre un système informatique destiné au plus long terme, s'interroger sérieusement sur sa responsabilité de donner des lignes directrices et de l'assistance aux régions pour l'élaboration de leurs systèmes d'information de gestion.

10.112 Près de 270 années-personnes, à travers le Canada, y compris les services de soutien dans les bureaux régionaux, offraient des services de conseillers aux anciens combattants. Avec l'intégration des principaux programmes, la charge de travail des conseillers a été considérablement changée. Nous avons constaté qu'il n'existait aucun système pour enregistrer et contrôler le temps consacré par les conseillers à l'exécution de leurs diverses tâches. Un tel système serait pourtant utile pour évaluer l'évolution du rôle des conseillers. Les renseignements obtenus pourraient servir à établir des lignes directrices à l'intention du personnel régional pour la dotation en conseillers. Le ministère a reconnu le besoin de ces renseignements. Au moment de notre vérification, on venait d'entreprendre un projet consacré à la mise au point d'un système de mesure de la performance qui comportera le temps et les procédés normalisés pour les activités des conseillers.

Les pensions

10.113 La Commission canadienne des pensions (CCP) est un organisme autonome, quasi judiciaire, au sein des Affaires des anciens combattants. Le principal objectif de la Commission est de fournir,

aux anciens membres des forces armées et aux personnes à leur charge, des services en cas de décès et des pensions d'invalidité. Au cours de l'exercice financier 1979-1980, on comptait environ 107 000 pensionnés pour invalidité et 25000 personnes à charge touchant des pensions pour un total d'environ $465 millions.

10.114 En plus de la Commission, deux autres organismes indépendants participent à l'instruction des demandes. Le Bureau de services juridiques des pensions offre un service d'aide juridique aux anciens combattants à tous les niveaux de l'instruction des demandes. Le Conseil de révision des pensions entend les appels des anciens combattants qui ne sont pas satisfaits de la décision de la Commission canadienne des pensions et les tranche. Ce conseil fait aussi autorité pour tout ce qui concerne l'interprétation de la Loi sur les pensions.

10.115 Nous avons pris un échantillon de bénéficiaires et entrepris une étude de leurs dossiers et des documents qui s'y rapportent. Voici nos conclusions:

-les bénéficiaires étaient admissibles;

-les pièces justificatives étaient disponibles;

-les versements étaient faits selon les montants adjugés; et

-les versements avaient été imputés aux crédits appropriés.

10.116 Instruction des demandes de pensions. Il y a trois niveaux d'instruction pour les demandes ou les évaluations de pensions aux termes de la Loi sur les pensions: le premier se situe au niveau de la Commission; le second comporte une demande à un Conseil d'étude, formé également de commissaires; et le troisième est celui des appels interjetés devant le Conseil de révision des pensions. Le tableau suivant illustre le temps moyen nécessaire pour prendre une décision, à chaque niveau, ainsi que le temps cumulatif, d'après les calculs de la Commission et les données apparaissant dans ses rapports du mois de mai 1980.

	Temps moyen nécessaire pour prendre une décision (mois)	Temps cumulatif (mois)
Commission	11	1
Conseil d'étude	19	30
Commission de révision des pensions	16	46

10.117 Pour tout un ensemble de raisons, dont certaines ne sont pas du ressort de la Commission, la durée d'instruction peut varier de la moyenne indiquée. Notre vérification a mis en évidence le fait que le temps nécessaire à l'instruction d'une demande est un élément clé du

traitement des pensions. La Commission n'a pas, pour les aspects de l'instruction qui sont de son ressort, établi de normes pour le temps que devrait prendre le traitement d'une demande ni le temps qui devrait s'écouler entre la réception d'une demande et le moment où sera rendue la décision finale. Ces normes pourraient constituer une méthode pour mesurer le rendement réel.

10.118 La Commission canadienne des pensions devrait, comme point de départ à une mesure du rendement réel, établir des normes de temps pour les traitements, qui soient aussi complètes que possible, pour tous les aspects de l'instruction des demandes de pensions qui sont de sa responsabilité.

L'élaboration des systèmes informatiques

10.119 Quand les systèmes informatisés de versements de prestation pour les allocations et les pensions des anciens combattants seront au point, ils seront étroitement liés à une banque de données informatique qui permettra à l'administration centrale et aux bureaux régionaux d'obtenir des renseignements courants sur les anciens combattants qui reçoivent des prestations. Les systèmes serviront également au calcul des versements de prestations.

10.120 Au moment de notre vérification, le personnel de la Direction des services consultatifs de la gestion qui constitue les équipes du projet travaillait à la mise au point de ces systèmes. Afin d'aider à l'adaptation aux changements tels que le déménagement et le processus de régionalisation, entre autres, certains de ces systèmes seront élaborés plus vite que normalement.

10.121 Nous avons examiné la gestion du processus d'élaboration des systèmes, la mesure dans laquelle l'utilisateur y est concerné, l'étude préalable et les analyses coûts-avantages qui y sont rattachées.

10.122 Rapports de gestion. Avant d'entreprendre la mise au point des systèmes informatisés de versements de prestations et des banques de données s'y rapportant, la direction des Services consultatifs de la gestion s'est livrée à une étude préalable. Au début de 1978, on a organisé une présentation de cette étude, pour la haute direction, exposant la méthode utilisée, ainsi que les principales constatations et recommandations. L'étude préalable n'est pas accompagnée d'un rapport écrit officiel comprenant des renseignements détaillés qui permettraient une révision ou d'y référer. On note cependant que des coûts totalisant $1 320 000 n'étaient pas assez détaillés et ne tenaient pas compte du coût du traitement non électronique des données.

10.123 A la suite de changements subséquents qu'a subis le ministère, les études préalables qui ont suivi et les rapports réguliers de révision des coûts avantages comprenaient les coûts qui ne sont pas reliés au traitement électronique des données et traduisaient un élargissement sensible de la portée du projet et une augmentation des bénéfices attendus. Ces rapports donnaient, en février 1980, des coûts d'un total d'environ $9 millions. Bien que

l'on ait noté des augmentations dans les documents réguliers de révision des coûts-avantages, la documentation sur les décisions et les approbations données par la direction d'après ces rapports est incomplète. Le ministère a précisé que, pendant la période de l'élaboration, la haute direction participait, de façon régulière, à des réunions, mais qu'on n'en tenait pas les procès-verbaux.

10.124 Le ministère devrait s'assurer que les documents touchant les prises de décision et leur mise en oeuvre par la haute direction, au cours de l'élaboration de projets, soient bien rédigés et conservés comme référence a l'avenir.

10.125 Gestion de projet. Le Plan des systèmes du ministère, conçu par la direction des services consultatifs de la gestion en 1978, faisait un certain nombre de recommandations qui, si elles étaient retenues, renforceraient le processus de gestion de projets. L'une d'entre elles soulignait le besoin de rapports en temps opportun qui permettraient de comparer la performance réalisée par rapport au plan. Le système de contrôle de projet, qui était en vigueur au moment de notre vérification, ne comportait pas cet élément et il n'était donc pas possible d'apprécier facilement la mesure dans laquelle les tâches constituantes d'un projet correspondaient aux attentes des plans, quant aux goûts et à l'utilisation des ressources humaines.

10.126 Les systèmes de contrôle de projet devraient permettre d'établir des comparaisons entre les réalisations prévues et réelles en termes de progrès de la main-d'oeuvre utilisée et des coûts encourus.

10.127 Contrôles financiers. Les groupes préposés aux opérations ont participé étroitement au processus d'élaboration des systèmes. Toutefois, la fonction financière de l'administration centrale, alors qu'elle participait au processus de conception à l'endroit des fonctions, n'a pas contribué de façon continuelle à l'étape de la conception détaillée afin de s'assurer que l'on tenait bien compte de la nécessité de posséder des contrôles financiers adéquats aux endroits appropriés du système.

10.128 Le ministère devrait s'assurer que ta fonction financière participe, comme il se doit, au processus de développement de tous les systèmes qui ont une incidence financière.

La gestion des biens immobiliers

10.129 La Loi sur les terres destinées aux anciens combattants a été adoptée en 1942. Elle aidait les anciens combattants de la Deuxième Guerre mondiale à s'établir comme agriculteurs à temps plein ou à temps partiel, ou pêcheurs commerciaux. Elle fut modifiée plus tard pour englober les anciens combattants des forces spéciales en Corée. Les anciens combattants qui étaient les maîtres d'oeuvre de la construction de leur maison recevaient aussi une aide. Cette Loi constituait l'un des principaux programmes de réintégration à la vie civile offerts aux anciens combattants qui avaient fait du service actif en temps de guerre. En 1962, le Parlement a décidé que ce programme serait progressivement éliminé à compter du 31 octobre 1968.

Le programme prit fin le 31 mars 1977 et aucun prêt ne fut consenti après cette date. Chaque titre de propriété est au nom du directeur des terres destinées aux anciens combattants, et l'ancien combattant détient un acte de vente jusqu'à ce que le prêt ait été remboursé en entier.

10.130 Actuellement, près de 40000 anciens combattants se sont prévalus de ce programme et détiennent des actes de vente non réglés. Le tableau suivant illustre la réduction, ainsi que prévue par le ministère, du nombre de ces actes:

1980	40 000
1985	27 000
1990	18 500
1995	11 000
2000	5 000
2007	Néant

Au 31 mars 1980, il existait $340 millions de prêts non réglés. Lorsqu'un compte de prêt est bien tenu, c'est-à-dire que les versements sont faits aux échéances et que d'autres critères particuliers sont respectés pendant une première période de dix ans, une partie du prêt est convertie en subvention conditionnelle. Les subventions conditionnelles non gagnées et impayées au 31 mars 1980 totalisaient $21 millions. La tendance à la baisse des prêts et des subventions conditionnelles non gagnées comme prévu par le ministère, est illustrée ci-dessous:

Exercice financier terminé le	Solde en capital	Solde des subventions conditionnelles non gagnées et impayées
	(en millions de dollars)	
31 mars 1981	$ 325	$ 17
31 mars 1982	288	14
31 mars 1983	253	11
31 mars 1984	221	7
31 mars 1985	191	2

10.131 Pour la période allant de 1980 à 1984, on s'attend à ce que les besoins d'années-personnes de l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants, y compris l'administration financière, soient de:

1980-1981	236
1981-1982	225
1982-1983	218
1983-1984	200

10.132 Nous avons examiné, en raison du nombre décroissant des prêts non réglés et de la démarcation des nouveaux prêts, les activités prévues par l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants. Nous voulions déterminer que la réduction progressive et ordonnée des activités se fasse normalement et que, le cas échéant,

les fonctions soient bien intégrées aux autres directions d'opération des Affaires des anciens combattants. Notre examen a révélé que tout cela se fait.

10.133 Au moment de notre vérification, le ministère étudiait la possibilité de convertir certains actes de vente en hypothèques et le ministère de la Justice vérifiait la légalité de telles conversions, en tenant compte du libellé actuel de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants. Nous approuvons ces efforts du ministère. Tout ce qui permettra d'accélérer la baisse par étape de l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants permettra au ministère de diminuer ses coûts d'administration.

Vérification interne

10.134 Le chapitre 12 de notre Rapport annuel de 1978 était consacre à la présentation des résultats d'une étude de la fonction de vérification interne portant sur l'ensemble de l'administration fédérale et donnant les critères minimums de performance à atteindre pour un tel travail. Cette étude de 1978 comprenait la vérification interne au ministère des Affaires des anciens combattants. Lors de notre vérification intégrée, nous avons donc repris les constatations de 1978 et nous nous sommes aperçus que le ministère avait fait d'énormes progrès vers la conformité avec les principaux critères du statut de l'organisation et de la planification de la vérification.

10.135 Relevant du sous-ministre, le directeur des politiques, de la planification et de l'évaluation est responsable de la fonction de vérification interne. Il s'agit là d'une amélioration à la structure de l'organisation depuis 1978, puisque nous avions noté à ce moment un manque de coordination entre les groupes de vérification ce qui pouvait occasionner des oublis ou bien un double emploi dans la vérification. Les Affaires des anciens combattants ont mis au point un plan de vérification étalé sur quatre ans qui contient les grandes fonctions et entités susceptibles d'être vérifiées.

10.136 Planification de la vérification et son exécution. La vérification pour l'exercice 1979-1980, n'a pas atteint la dimension qui avait été prévue dans les prévisions du programme pour 1979-1980. Cela a été dû à un manque de personnel permanent de vérification, manque qui s'explique en partie par le transfert prévu du personnel de la vérification interne à l'Ile-du-Prince-Edouard au cours de l'exercice 1980-1981. Le responsable de la vérification interne a aussi été assigné à d'autres fonctions au ministère pendant la plus grande partie de cet exercice et le concours organisé pour combler le poste n'a pas permis de trouver le candidat souhaité. Le taux de rotation élevé du personnel a aussi eu pour effet de faire exécuter la plupart du travail de vérification par du personnel de niveau peu élevé et ayant très peu d'expérience.

10.137 Bien que les plans à long terme comprenaient des renseignements sur l'étendue et les objectifs de la vérification, l'année de la vérification, le nombre de jours-hommes nécessaires à la vérification, les coûts prévus, et d'autres renseignements pertinents, ils n'établissaient pas de classement de priorité entre les diverses

vérifications à effectuer. Le ministère nous a cependant signale que l'on avait tenu compte de l'ordre des priorités lors de la discussion des plans. Si l'ordre des priorités avait fait partie intégrante des plans, il nous semble que ceci aurait permis au personnel des Affaires des anciens combattants de réaliser combien il avait besoin d'autres plans de réserve, avec le recours possible à des ressources supplémentaires à contrat de l'extérieur lorsqu'on avait réalisé que la portée était limitée à cause d'un manque de personnel.

10.138 Tant que le ministère n'aura pas résolu le problème des ressources humaines disponibles pour la vérification interne, il devra disposer d'un plan de réserve pour garantir une portée satisfaisante de la vérification. Il faudra envisager la possibilité de faire appel à des ressources supplémentaires à contrat de l'extérieur.

10.139 Exécution du travail de vérification. Au cours de notre examen des dossiers de vérification, nous avons relevé un certain nombre de lacunes dans le domaine de la vérification financière. On n'a défini aucune norme de rendement avant d'effectuer ces vérifications. Les dossiers dénotent des faiblesses dans la planification de la vérification, la consignation par écrit du travail de vérification effectué, l'uniformité pour la préparation des dossiers et les procédés de rapport. Il n'est pas non plus évident que les dossiers aient été revus et qu'on ait vérifie que les observations des vérificateurs avaient fait l'objet d'un suivi.

10.140 Le groupe de vérification a très peu utilisé les techniques de vérification fondée sur les systèmes et ne possédait pas la compétence nécessaire pour la vérification informatique. Ces deux faiblesses avaient été signalées au ministère en 1978. Alors que nous procédions à notre vérification, le ministère avait retenu les services d'un cabinet d'experts-comptables oeuvrant partout au Canada, pour aider le groupe de vérification financière à assumer ses responsabilités dans le cadre de la mise en place d'un système informatique de versements de prestations. Ce cabinet participait aussi à la formation professionnelle du groupe, surtout dans le domaine des systèmes informatiques. Le personnel n'avait reçu qu'une formation minimum au cours des deux dernières années, le manque de personnel peut sans doute expliquer cette lacune.

10.141 Le ministère était en train de combler ces postes vacants, dans le cadre du déménagement du groupe de la vérification interne à l'Ile-du-Prince-Édouard. On y préparait de plus un manuel de vérification qui était terminé à 80 pour cent lors de notre vérification. Ces deux éléments devraient aider à améliorer la portée des vérifications et la qualité du travail.

10.142 Afin de garantir qu'on utilise et qu'on comprenne bien les méthodes appropriées de vérification, le ministère devrait terminer son manuel de vérification et former le personnel de ce service.

10.143 Comités de vérification. On a établi une structure de comité de vérification pour les Affaires des anciens combattants au sein de laquelle on trouve des comités distincts pour chaque programme, pour le ministère et pour les divers niveaux du ministère

et de ses organismes associés (portefeuille). Les deux derniers comités qui sont aussi les plus importants, sont présidés par le sous-ministre; quant aux comités qui s'intéressent à des programmes, ils sont présidés par les chefs de chacun de ces programmes.

10.144 Les principales responsabilités des comités qui s'intéressent aux programmes sont:

-la revue des derniers rapports de vérification; et

-le suivi des mesures correctives ou des améliorations proposées.

Nous avons constaté que les comités de ce niveau étaient relativement inactifs étant donné le nombre restreint de vérifications terminées et de rapports finals rédigés.

10.145 Les comités qui oeuvrent au niveau du ministère et du portefeuille ont adopté des fonctions plus larges, soit:

-fournir au groupe de vérification des orientations générales;

-approuver le calendrier annuel des vérifications après s'être penché sur tous les programmes et toutes les activités;

-revoir à intervalles réguliers les résultats des activités de vérification;

-évaluer adéquatement les ressources quant à la compétence et à la quantité; et

-participer à la nomination du directeur et des principaux membres du groupe de la vérification.

10.146 Nous avons constaté que les comités approuvaient les plans de vérification et revoyaient les rapports de vérification ainsi que les constatations. Toutefois, en nous référant à nos constations du manque de ressources pour la vérification, de la portée restreinte comparée aux plans premiers, de l'absence d'autres plans possibles pour répondre aux objectifs de la vérification interne, et de l'insuffisance de la qualité du travail effectué nous concluons qu'il serait possible d'améliorer la direction et l'aide pour les rendre efficaces quant à la vérification interne.

10.147 Les comités principaux de vérification devraient fournir un support et des directives supplémentaires pour la planification, la dotation en personnel et ans l'exigence de la vérification interne, faire des rapports sur toutes les activités.

Rapports au Parlement

10.148 Ainsi que nous l'avons déjà dit dans l'Introduction aux chapitres sur la vérification intégrée, le Bureau du contrôleur général est en train de réviser la présentation et le contenu du Budget des dépenses et des Comptes publics. Quand on révisera les sections de ces documents portant sur les Affaires des anciens

combattants, on devra tenir compte des observations de vérification qui suivent.

10.149 Renseignements sur la performance. Le Budget des dépenses et les Comptes publics ne contiennent aucune indication de production ni de données sur la performance pour les Affaires des anciens combattants. Des données concernant notamment les indices de rendement, des statistiques du volume de travail, des statistiques du niveau de service et des indices d'efficacité permettraient d'évaluer que les Affaires des anciens combattants utilisent à bon scient les fonds qui leur sont alloués par le Parlement. Des indices d'efficacité pourraient être établis dans les secteurs de l'aide au revenu et de normes des services de santé. Des mesures précises du volume de travail et du rendement seraient utiles au niveau de l'activité ou de la sous-activité.

10.150 Structures. De plus amples renseignements sur l'organisation, sous la forme d'organigrammes, permettraient au lecteur de comprendre la complexité des rapports hiérarchiques des diverses entités qui constituent les Affaires des anciens combattants.

10.151 Points saillants. Une section consacrée aux points saillants pourrait comprendre des rapports d'étape sur les directives du Cabinet et des rapports sur la situation actuelle des secteurs à l'égard desquels les parlementaires ont manifesté le désir d'obtenir des renseignements ou qui, aux yeux des Affaires des anciens combattants, présentent un intérêt pour eux. On pourrait ainsi mettre l'accent sur le déménagement de l'Administration centrale des Affaires des anciens combattants a l'Ile-du-Prince-Edouard, en vertu de la décision prise par le gouvernement dans le cadre de la décentralisation, ainsi que sur les progrès réalisés dans le transfert des établissements hospitaliers du ministère, conformément à la directive du Cabinet de 1963.

10.152 Les explications supplémentaires sur les pensions et les allocations. Les Affaires des anciens combattants dépensent actuellement plus de $750 millions en allocations aux anciens combattants et en pensions d'invalidité. Cependant, dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics, les parlementaires ne trouvent qu'une ligne consacrée à ces dépenses. Le rapport annuel du ministère contient quelques statistiques sur les pensions et les allocations, mais la plupart des renseignements sont de nature historique et on n'y trouve aucune projection. Des explications supplémentaires pourraient porter sur les projections du nombre de bénéficiaires d'allocations, les prestations à verser, les critères fondamentaux d'admissibilité, les facteurs d'indexation et les dates de rajustement du montant des allocations, ainsi que la tendance de l'évolution générale des dépenses.

10.153 Versements aux provinces et revenus reçus de celles-ci. Les contributions du ministère aux provinces, à propos des transferts d'hôpitaux, ne méritent qu'une ligne dans le Budget des dépenses des Affaires des anciens combattants.

De plus amples renseignements pourraient y figurer quant aux

versements faits aux provinces et aux revenus reçus de celles-ci dans le cadre des programmes de services de santé, appuyés des statistiques sur le nombre des bénéficiaires.

10.154 L'administration des terres destinées aux anciens combattants. Le rapport annuel du ministère fournit des données historiques sur les comptes, les remboursements, les recettes, les transferts de titres, les manquements et les autres questions liées aux prêts octroyés aux termes de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants. Le Budget des dépenses pourrait toutefois contenir de plus ainsi, les renseignements, notamment sur les projections à long terme des comptes de prêts, des sommaires en ce qui concerne les activités de prêts, ainsi que les conditions et modalités régissant les conventions de prêts.

Sommaire des recommandations et commentaires des Affaires des anciens combattants

Recommandations

10.36 Le système de rapports du Groupe d'étude sur le déménagement devrait être conçu de façon à permettre des comparaisons entre l'état d'avancement des travaux et les prévisions tant en ce qui concerne le progrès et la main-d'oeuvre utilisée que les coûts subis.

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Cela est déjà fait pour chaque élément et on rédigera un rapport qui fournira un résumé sommaire et permettra la comparaison pour les trois éléments.

Recommandations

La planification

10.42 Le ministère devrait s'assurer que l'organisation et les termes de référence de la fonction de planification lui procureront une aptitude de planification adéquate.

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Acceptée. Le ministère a commencé à s'en occuper avant la vérification et ce sera terminé sous peu, soit quand la direction des Politiques, de la Planification et de l'Évaluation aura terminé son embauche et sera installée à l'Ile-du-Prince-Edouard.

Recommandations

10.51 Quand on entreprend un projet pilote, il faudrait établir des objectifs clairs et les communiquer, en y ajoutant les renseignements qu'on en attend et de quelle façon on en fera

l'évaluation et l'utilisation.

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Acceptée.

Recommandations

10.57 Les cadres financiers supérieurs devraient participer à l'évaluation financière des initiatives de politiques ou de programmes, pour garantir que la détermination des coûts soit appropriée.

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Acceptée.

Recommandations

L'efficacité des programmes

10.62 Le ministère devrait éclaircir les buts du système des allocations aux anciens combattants et en solliciter l'approbation du Parlement, afin de définir une imputabilité convenable vis-à-vis des besoins de ses clients qu'il doit satisfaire.

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Le ministère comprend le point de vue du vérificateur général voulant que le Parlement devrait approuver les objectifs, mais il ignore de quels mécanismes il devrait se servir pour mettre en pratique cette recommandation. Le ministère s'informera auprès des agences centrales.

Recommandations

10.64 Le ministère devrait préciser l'objectif des services de santé et trouver des mesures appropriées qui indiqueraient les résultats par rapport à cet objectif.

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Le ministère est d'accord en principe et renforcera ses efforts pour fixer des indicateurs quantifiés et des objectifs au soin de la santé.

Recommandations

10.67 Le ministère devrait établir une nette différence entre les études portant sur l'efficacité des programmes et les autres types d'évaluation, et accélérer l'avancement des évaluations en matière d'efficacité des programmes.

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Acceptée.

Recommandations

Le transfert des hôpitaux

10.73 Le ministère devrait continuer à chercher des méthodes permettant une répartition raisonnable des coûts des soins médicaux entre les autorités fédérales et provinciales.

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Acceptée.

Recommandations

10.77 Il faudrait que le ministère établisse clairement que les modalités pour les paiements en capital comprises dans les arrangements de transfert d'hôpitaux sont des contributions ou des subventions.

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Le ministère recherchera le mécanisme le plus adéquat pour faire des versements en capital compatibles avec leur justification.

Recommandations

10.81 Dès qu'un accord de transfert a été négocié pour un hôpital, le ministère devrait veiller à ce que l'on observe les procédés appropriés de démarcation. Il faudrait, de plus, prévoir les vérifications financières pour la date du transfert. Le fonctionnement des hôpitaux

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Acceptée.

Recommandations

10.89 Le ministère devrait s'assurer que le système de classification des patients, utilisé mensuellement à l'hôpital Deer Lodge, soit amélioré de façon à comprendre tous les besoins en soins et serve d'instrument objectif de gestion pour fixer les niveaux quotidiens de dotation en personnel.

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Acceptée. Le ministère s'occupe de ce problème et a prévu d'y remédier le 3 novembre 1980.

Recommandations

10.92 Le ministère devrait instaurer des normes de temps et de fréquence pour chaque activité de nettoyage à l'hôpital Deer Lodge, de sorte que l'on puisse déterminer les niveaux de dotation en personnel en fonction de ces normes.

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Acceptée. Une étude est actuellement en cours et a déjà permis, dans certains secteurs, d'introduire des temps standard et de réviser les fréquences.

Recommandations

10.93 Le ministère devrait adopter les mesures qui permettent de procéder, au sein du service ménager de l'hôpital Deer Lodge, à une répartition des tâches permettant d'atteindre une productivité maximum.

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Acceptée. Une étude sur ce sujet est en cours et devrait permettre d'obtenir une meilleure productivité.

Recommandations

10.96 Le ministère devrait effectuer une analyse coûts-avantages en vue d'améliorer les installations de cuisines et les services de distribution de la nourriture à l'hôpital Deer Lodge.

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Acceptée. Le ministère s'intéresse à ce problème depuis quelques temps et les fonds nécessaires à l'étude préalable et à l'analyse coûts-avantages ont été prévus au budget de l'exercice financier 1980-1981. Une analyse détaillée des opérations actuelles a été entreprise le 23 septembre avec à l'esprit la recherche de tout le rendement possible en faisant appel à des ressources extérieures.

Recommandations

L'administration des versements
d'allocations aux anciens combattants

10.104 Le ministère devrait s'assurer que l'on se conforme aux procédés établis de vérification du revenu. Ceci devrait comprendre la compilation de renseignements provenant des résultats des sondages

aléatoires, à l'intention de l'administration centrale, dans le but d'évaluer l'efficacité du système de vérification du revenu.

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Acceptée. Les niveaux actuels de comblement des postes et le besoin en services supplémentaires des clients n'ont pas permis d'exercer un contrôle adéquat dans ce domaine. Le ministère, qui en avait conscience, a entrepris la mise au point de systèmes automatisés de versements de prestations.

Recommandations

10.106 Le ministère devrait, afin de minimiser le montant des versements en trop ou insuffisants, établir des procédés uniformes pour s'assurer qu'on réagisse rapidement dès que des changements de revenu des bénéficiaires sont signalés.

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Acceptée. Les procédés en vigueur seront renforcés. Il s'agit là d'une mesure intérimaire dans l'attente de la mise en oeuvre complète du système de versements de prestations.

Recommandations

10.107 Le ministère devrait instaurer des procédés uniformes pour prévoir, dans la mesure du possible, d'importants changements aux revenus des bénéficiaires afin de minimiser les délais de rajustement.

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Acceptée. Le système de versements de prestations auquel on travaille en ce moment avisera d'avance et automatiquement des prévisions de modification des revenus.

Recommandations

Les systèmes d'information de la gestion

10.111 Le ministère devrait, avant de mettre en oeuvre un système informatique destiné au plus long terme, s'interroger sérieusement sur sa responsabilité de donner des lignes directrices et de l'assistance aux régions pour l'élaboration de leurs systèmes d'information de gestion.

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Acceptée.

Recommandations

Les pensions

10.118 La Commission canadienne des pensions devrait, comme point de départ à une mesure du rendement réel, établir des normes de temps pour les traitements, qui soient aussi complètes que possible, pour tous les aspects de l'instruction des demandes de pensions qui sont de sa responsabilité.

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Un système de contrôle est maintenant en service et permet une mesure pratique du rendement réel. D'après cette expérience, la Commission établira, de façon officielle, dans la mesure du possible, des temps de traitement standard.

Recommandations

L'élaboration des systèmes informatiques

10.124 Le ministère devrait s'assurer que les documents touchant les prises de décision et leur mise en oeuvre par la haute direction, au cours de l'élaboration de projets, soient bien rédigés et conservés comme référence à l'avenir.

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Acceptée. La consignation par écrit concernant un projet contiendra à l'avenir les décisions prises par la haute direction.

Recommandations

10.126 Les systèmes de contrôle de projet devraient permettre d'établir des comparaisons entre les réalisations prévues et réelles en termes de progrès de la main-d'oeuvre utilisée et des coûts encourus.

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Acceptée. Cela est déjà fait pour chaque élément et on rédigera un rapport qui fournira un résumé sommaire et permettra la comparaison, pour les trois éléments.

Recommandations

10.128 Le ministère devrait s'assurer que la fonction financière participe, comme il se doit, au processus de développement de tous les systèmes qui ont une incidence financière.

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Acceptée. Les mesures qui permettront l'obtention des ressources nécessaires à l'accomplissement de ces tâches ont été prises.

Recommandations

Vérification interne

10.138 Tant que le ministère n'aura pas résolu le problème des ressources humaines disponibles pour la vérification interne, il devra disposer d'un plan de réserve pour garantir une portée satisfaisante de la vérification. Il faudra envisager la possibilité de faire appel à des ressources supplémentaires à contrat de l'extérieur.

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Acceptée.

Recommandations

10.142 Afin de garantir qu'on utilise et qu'on comprenne bien les méthodes appropriées de vérification, le ministère devrait terminer son manuel de vérification et former le personnel de ce service.

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Acceptée. Ce manuel a été terminé après la vérification et un programme de formation est en vigueur.

Recommandations

10.147 Les comités principaux de vérification devraient fournir un support et des directives supplémentaires pour la planification, la dotation en personnel et dans l'exigence de la vérification interne, faire des rapports sur toutes les activités.

Commentaires des Affaires des anciens combattants

Acceptée.

OBSERVATIONS SUR LES ÉTATS FINANCIERS ET

L'EXPLOITATION DES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE

ET D'AUTRES ENTITÉS

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

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	11,1	367
Fonds renouvelable des aéroports - Défaut d'inscrire les prestations de cessation d'emploi	11.6	368
Énergie atomique du Canada, Limitée - Aliénation incertaine de l'usine d'eau lourde de La Prade	11.7	368
Énergie atomique du Canada, Limitée - Diminution de la valeur des usines d'eau lourde de Glace Bay et Port Hawkesbury	11.8	369
Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada - Système de prestations et de trop-payés	11.9	369
Régime de pensions du Canada - Financement du Régime	11.10	370
Les Arsenaux canadiens Limitée - Défaut de capitaliser les immobilisations et d'enregistrer l'amortissement	11.11	372
Corporation commerciale canadienne - Effet possible, sur la situation financière résultant de l'issue incertaine d'un litige	11.12	373
Office canadien du poisson salé - Incertitude économique entourant l'acquisition, au cours de l'exercice, d'une usine demeurée inactive	11.13	373
Compte du fonds des changes - Valeur de l'or	11.14	374
Les ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée - Dépendance de la société vis-à-vis les affectations futures de crédits par le		

Parlement	11.15	374
Loto Canada Inc. - Effet possible de l'issue encore inconnue d'un litige sur la situation financière	11.16	375
Commission de la Capitale nationale - Déclaration non appropriée du solde non dépensé du crédit parlementaire, et manque à comptabiliser l'amortissement	11.17	375
Entités visées dans le volume 1 des Comptes publics	11.18	376
Entités visées dans le volume Il des Comptes publics	11.19	376
Sociétés de la Couronne visées dans le volume 111 des Comptes publics	11.20	377
Entités n'apparaissant pas dans les Comptes publics	11.21	378

11

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

11.1 Introduction. Ce chapitre porte sur certaines réserves et sur d'autres questions comprises dans nos rapports de vérification des états financiers annuels des sociétés de la Couronne et d'autres entités. Les paragraphes 11.6 à 11.17 décrivent ces questions et élaborent sur les réserves les plus importantes de nos opinions de vérificateur.

11.2 Le Bureau vérifie et fait rapport sur les états financiers annuels de 34 sociétés de la Couronne, soit les corporations de mandataire et de propriétaire, mentionnées aux Annexes C et D de la Loi sur l'administration financière (LAF). Les vérifications de ces sociétés et les rapports qui en découlent sont conformes aux dispositions de l'article 77 de la LAF. Cet article oblige 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".

11.3 En plus, le Bureau vérifie et fait rapport sur les états financiers annuels de 52 autres entités distinctes. Ces entités sont des corporations de département de la Couronne énumérées à l'Annexe B de la LAF, des conseils, 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.

11.4 Nos rapports sur la vérification des états financiers de l'exercice en cours contiennent des réserves à l'opinion du vérificateur ou autres observations, dans les cas suivants:

-lorsque des lacunes ou des manques d'uniformité ont été relevés dans la mise en application des conventions comptables énoncées;

-lorsque des inquiétudes importantes n'avaient pas été dissipées à la date de la présentation du rapport; et

-lorsqu'une société effectuait des opérations importantes dépassant les pouvoirs que lui confère la Loi.

11.5 Bien que la politique du Conseil du Trésor n'exige pas du vérificateur général qu'il exprime une opinion sur les états financiers des fonds renouvelables, lesquels sont vérifiés lors de nos vérifications des ministères, nous avons présenté un rapport de vérification distinct concernant des états financiers du Fonds renouvelable des aéroports, à la demande du sous-ministre des Transports. Comme en 1979, notre opinion comporte une réserve (voir paragraphe 11.6).

11.6 Fonds renouvelable des aéroports - Défaut d'inscrire les prestations de cessation d'emploi. Les employés de l'Administration canadienne des transports aériens, qui gèrent les aéroports financés par le Fonds renouvelable des aéroports, reçoivent des prestations de cessation d'emploi lors de leur départ ou de leur retraite. Comme en 1979, aucune provision concernant les prestations qui ont été accumulées par ces employés, à la fin de l'exercice financier, n'a été comptabilisée et le montant de cet élément de passif n'a pas été établi. Dans le rapport de vérification que nous avons présenté au ministre des Transports, notre opinion sur les états financiers du Fonds renouvelable des aéroports comporte une réserve à cet égard.

11.7 Énergie atomique du Canada, Limitée - Aliénation 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 ayant une capacité annuelle de 725 tonnes métriques. Par suite d'un vaste programme de restriction des dépenses, et à cause de la diminution de la demande d'eau lourde, le gouvernement du Canada a annoncé en août 1978 son intention de différer la construction de l'usine d'eau lourde de La Prade. Par conséquent, la Société a, de manière ordonnée, procédé à la mise en veilleuse de cette usine afin de protéger la valeur de cet élément d'actif. La mise en veilleuse sera achevée en 1980. La Société, sous réserve de certaines conditions, a obtenu du gouvernement du Canada un accord de principe visant le recouvrement des coûts de mise en veilleuse et la suspension des intérêts sur les prêts consentis pour le projet de La Prade au cours de la période de mise en veilleuse. Au 31 mars 1980, les conditions imposées, dont le contrôle n'est pas du ressort de la Société, n'avaient pas été respectées.

Le financement a été assuré, principalement par des prêts, se chiffrant à $442,2 millions, consentis par le gouvernement du Canada. Au cours de l'exercice, la valeur comptable de l'usine a été

portée à $442,8 millions suite à des dépenses en capital de $33,5 millions et de la capitalisation des frais d'intérêts d'un montant de $30,6 millions. Aucune dévaluation de l'actif n'a été comptabilisé pour tenir compte des facteurs de désuétude technique ou de vieillissement de l'usine. La Société a discuté avec le gouvernement du Canada de l'aliénation finale de l'actif et des prêts connexes et, dans l'attente de la décision finale du gouvernement, la Société a laissé dans ses comptes les coûts de l'usine et les prêts à leurs valeurs comptables.

L'aliénation finale de l'usine et le règlement des avances y afférentes sont fonction de la décision que prendra le gouvernement du Canada, et dans notre rapport de vérification au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources notre opinion, sur les états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 mars 1980, comporte les réserves qui s'imposent.

Le rapport que nous avons présenté au ministre indiquait également que les opérations dont nous avions pris connaissance avaient été effectuées dans le cadre des pouvoirs statuaires octroyés à la Société, à l'exception du paiement, au cours de l'exercice, de certains coûts liés à la mise en veilleuse du projet de La Prade se chiffrant à environ $8 millions, financés à l'aide du prêt La Prade qui, à l'origine, avait été consenti à la Société pour fins de construction.

11.8 Énergie atomique du Canada, Limitée - Diminution de la valeur des usines d'eau lourde de Glace Bay et de Port Hawkesbury. L'Énergie atomique du Canada, Limitée possède et exploite des usines d'eau lourde près de Glace Bay et de Port Hawkesbury, en Nouvelle-Écosse. Ces usines sont financées, principalement, à l'aide d'avances consenties par le gouvernement du Canada. La baisse de la demande d'eau lourde canadienne, au Canada et à l'étranger, causera, dans un avenir prévisible, un excédent de capacité dans ces usines. Les ventes prévues d'eau lourde ne produiront pas suffisamment de recettes pour rembourser les prêts consentis pour l'achat et la restructuration de ces usines. La Société a entrepris des études pour déterminer la valeur de ces usines et a fait des démarches auprès du gouvernement du Canada recherchant la remise des prêts ou leur refinancement. Les constations préliminaires de ces études laissent présager que, dans un avenir prévisible, l'exploitation des usines d'eau lourde de la Société sera vraisemblablement peu rentable et qu'il y aura une diminution importante de la valeur de ces installations. Jusqu'à ce que ces études soient terminées et que soit connue la décision du gouvernement touchant à la demande formulée par la Société, cette dernière inscrit à son bilan, pour ses usines, une valeur comptable nette amortie de $322,6 millions et des dettes connexes à l'endroit du gouvernement du Canada se chiffrant à $450,8 millions,

La détermination finale de la valeur de ces usines et le règlement des dettes connexes sont fonction de l'achèvement des études et de la décision que prendra le gouvernement du Canada, et dans notre rapport de vérification au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, notre opinion sur les états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 mars 1980 comporte les réserves qui

s'imposent.

11.9 Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada - Système de prestations et de trop-payés. Notre Rapport annuel de 1979 (paragraphe 18.10) signalait les faiblesses de contrôle du système de prestations et de trop-payés du Compte d'assurance-chômage. Le rapport de vérification présenté au ministre de l'Emploi et de l'Immigration, relativement aux états financiers du Compte d'assurance-chômage pour l'exercice terminé le 31 décembre 1979, indiquait que la Commission avait tenu compte des observations formulées dans les Rapports précédents. Toutefois, la vérification a établi qu'en 1979, des prestations ont pu être versées à des bénéficiaires qui n'y avaient pas droit ou que des prestations insuffisantes ont pu être versées à d'autres bénéficiaires.

Il faudra plusieurs années pour modifier les systèmes existants ou pour mettre en place de nouveaux systèmes permettant l'application de la Loi sur l'assurance-chômage. Au cours de 1979, la Commission a poursuivi ses efforts en vue d'instaurer de nouveaux systèmes ou de modifier les systèmes existants destinés à améliorer le processus de prise de décisions et les contrôles internes. Puisque ces changements n'ont été en vigueur qu'au cours d'une partie de 1979, et compte tenu de la mise en place graduelle de nouveaux systèmes de contrôle et d'autres procédés, il a été admis, après discussion avec des cadres de la Commission, que ces modifications ne réduiraient pas d'une façon significative les trop-payés ou les paiements insuffisants pour 1979. Par conséquent, les objectifs et la portée de notre étude de 1980, des prestations versées en 1979 ont été modifiés.

A partir des résultats de notre étude des bénéficiaires à qui ont été versées des prestations en 1979, nous avons établi qu'il existait encore des trop payés et des paiements insuffisants que la Commission n'avait pas relevés cause des modifications à la portée de notre étude, nous n'avons pu estimer les montants trop payés ou les paiements insuffisants pour 1979; cependant, notre étude a révélé que ces montants seraient sensiblement les mêmes que ceux estimés en 1978, à $290 millions et $67 millions respectivement. Notre étude de l'exercice courant nous permet de plus de préciser que, dans bon nombre de cas, la Commission n'a pas respecté tous ses procédés d'administration lors du traitement des paiements de prestations continus et qu'ainsi une certaine partie des montants versés pourrait constituer d'autres trop-payés ou d'autres paiements insuffisants.

La Commission a apporté un certain nombre de changements importants au système en 1979 qui, selon elle, ,permettront d'améliorer les contrôles sur le système de prestations et de trop-payés. Ces changements sont:

-un système de contrôle des décisions a été progressivement introduit, dès avril 1979, pour s'assurer que toutes transactions autorisées et approuvées par des agents d'assurance de la Commission sont traitées par des centres de paiements régionaux;

-en mai 1979, la Commission a mis en vigueur un nouveau formulaire de relevé d'emploi et un nouveau système qui devraient réduire la

fréquence des erreurs dans les données fournies par les employeurs; et

-la Commission introduit progressivement un nouveau système d'avis d'embauche qui demande aux employeurs de fournir volontairement à la Commission des renseignements sur l'embauche de nouveaux employés.

Notre Bureau continuera de surveiller les résultats de ces modifications et, dans les années à venir, effectuera des études détaillées portant sur les -prestations versées aux bénéficiaires afin de mesurer les résultats de ces modifications.

11.10 Régime de pensions du Canada - Financement du Régime. Ces commentaires sont essentiellement les mêmes que ceux du Rapport de 1979 (paragraphe 18.11).

Conformément aux dispositions du Régime de pensions du Canada, les états financiers soulignent les opérations 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 1980. 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 opérations ne visent ni ne tendent à démontrer que le solde du Compte du régime de pensions du Canada est suffisant pour acquitter, sur une méthode 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 pour cent 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 pour cent 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 pour cent en 1985 le coût des prestations et des dépenses annuelles excéderait les cotisations annuelles.

A 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 dûs 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 pour cent à 3,64 pour cent en 1985, à 4,57 pour cent en 1990, à 5,53 pour cent en l'an 2000 et à 8,62 pour cent 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 à venir de tous les cotisants actuels et de tous les cotisants antérieurs du Régime. D'après les mêmes hypothèses figurant dans le rapport du 31 décembre 1977, sauf pour le court report de diminution des taux d'intérêts de 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 annuel de 1977. Conformément à un engagement pris par le Bureau de la vérification lors d'une réunion du Comité permanent des comptes publics tenu le 8 juin 1978, nous avons eu recours aux services d'actuaires indépendants pour 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 visant 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 fonctionnaires 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.

11.11 Les Arsenaux canadiens Limitée - Défaut de capitaliser les immobilisations et d'enregistrer l'amortissement. La réserve mentionnée dans ce paragraphe est la même que celle du Rapport de 1979 (paragraphe 18.12).

La Société utilise des immobilisations d'une valeur d'environ $23,5 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 paraissent 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.

A notre avis, les immobilisations achetées au moyen de fonds provenant d'affectations de crédits devraient paraître comme éléments d'actif au bilan et un montant correspondant devrait être inscrit à l'avoir du Canada. Les principes comptables généralement reconnus exigent que les immobilisations soient amorties sur leur durée d'utilisation de manière systématique et rationnelle. Le fait de ne pas capitaliser ces éléments d'actif et de ne pas comptabiliser l'amortissement fausse les résultats de l'exploitation pour l'exercice et les données sur l'avoir du Canada dans la Société au 31 mars 1980.

Le Canada a payé certaines immobilisations, principalement des terrains et des édifices, 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 faussé.

L'opinion incluse au rapport de vérification que nous avons présenté au ministre des Approvisionnements et Services sur les états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 mars 1980, comporte une réserve à cet égard.

11.12 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 au 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. 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 dans le rapport de vérification que nous avons présenté au ministre de l'Industrie et du Commerce sur les états financiers de la Corporation pour l'exercice terminé le 31 mars 1980, notre opinion comporte une réserve.

11.13 Office canadien du poisson salé - Incertitude économique entourant l'acquisition, au cours de l'exercice, d'une usine demeurée inactive. En mars 1979, le conseil d'administration de l'Office canadien du poisson salé a approuvé l'achat, pour un montant de $800 000, d'une usine de transformation du poisson et des bâtiments et du matériel connexes. L'Office a acquis le droit de propriété de cette usine en novembre 1979. Cette installation de transformation a été achetée parce que l'on prévoyait un approvisionnement en poisson salé dépassant la capacité de transformation des usines actuelles. Cette prévision ne s'est toutefois pas concrétisée et, par conséquent, l'usine est demeurée inactive au cours de l'exercice. A la fin de notre vérification, l'usine était toujours inactive et l'Office était à la recherche de groupes intéressés à acheter, à prendre à bail ou à exploiter l'usine.

L'acquisition de l'usine a été inscrite au prix coûtant dans les comptes de l'Office pour l'exercice terminé le 31 mars 1980. Cependant, puisque l'usine est demeurée inactive depuis son acquisition, il est douteux que les activités futures de l'usine puissent permettre d'en recouvrer le coût. En outre, il est peu probable que la prise à bail ou la vente de l'usine puisse permettre le recouvrement complet du coût. Dans notre rapport de vérification adressé au ministre des Pêches et des Océans, notre opinion sur les états financiers de l'Office pour l'exercice terminé le 31 mars 1980 comportait une réserve à cet égard.

11.14 Compte du fonds des changes - Valeur de l'or. Le Compte du fonds des changes est un compte établi au nom du ministre des Finances en vertu des dispositions de la Loi sur la monnaie et les changes et est géré par la Banque du Canada. Il a pour fonction d'aider à contrôler et à protéger la valeur à l'étranger du dollar canadien. Au 31 décembre 1979, l'actif porté au Compte pour le gouvernement du Canada, comprenait des stocks de 22 178 onces trop d'or fin.

L'article 16 de la Loi sur la monnaie et les changes, aux fins de la détermination du bénéfice net du Compte, définit les gains ou les pertes comme étant la différence entre la valeur comptable et la valeur marchande des éléments de l'actif et du passif à la fin de l'exercice. Ces gains ou pertes sont compris dans le bénéfice net du Compte et sont répartis en montants égaux sur l'exercice en cours et sur les deux exercices subséquents. Le bénéfice net du Compte est verse chaque année au Fonds du revenu consolidé.

Conformément à la politique régissant le Compte du fonds des changes, la valeur comptable de l'or n'est pas rajusté selon sa valeur sur le marché des matières premières ($524 É.U. l'once troy, au 31 décembre 1979) mais est inscrit au coût historique approximatif ($46,11 É.U. l'once troy, au 31 décembre 1979).

Notre rapport de vérification au ministre des Finances pour l'exercice terminé le 31 décembre 1979 indique que cette question devrait être portée à l'attention du Parlement. De hauts fonctionnaires du ministère des Finances ont indiqué qu'ils proposeront une modification à la Loi sur la monnaie et les changes, stipulant que dans le but de déterminer le revenu selon l'article 16 de la Loi, l'or pourra être comptabilisé à une valeur autre que sa valeur sur le marché des matières premières.

11.15 Les ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée - Dépendance de la société vis-à-vis les affectations futures de crédits par le Parlement. Effectif le 1 décembre 1978, en vertu de l'Arrêté en conseil (C.P. 1978-3139) du 12 octobre 1978, les éléments de l'actif et du passif des ponts Jacques Cartier et Champlain ainsi que ceux de la section de l'autoroute Bonaventure propriété du gouvernement fédéral ont été transférés du Conseil des ports nationaux à la société Les ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée. A cette date, le total du passif, qui comprenait $38,9 millions en arrérages d'intérêts sur des emprunts, excédait de $72,5 millions la valeur comptable nette des éléments d'actif transférés à la Société. Au 31 mars 1980, le total des arrérages d'intérêts sur des emprunts était de $41,7 millions.

Une étude des opérations a révélé qu'il est douteux que la Société puisse s'acquitter pleinement de ses obligations sans avoir recours a des affectations de crédits.

Le rapport de vérification, que nous avons soumis au ministre des Transports pour l'exercice terminé le 31 mars 1980, présentait cette question comme un point devant être porté à l'attention du Parlement.

11.16 Loto Canada Inc. - Effet possible de l'issue encore inconnue d'un litige sur la situation financière. Certains grossistes, qui ont vendu des billets de loterie dans la province de Québec, ont intenté contre la Couronne des poursuites judiciaires et réclament $5,9 millions au titre des dommages subis pour des présumés bris de contrats. Une de ces réclamations a été rejetée par le tribunal et il a été interjeté appel de cette décision le 31 juillet 1980. En outre, d'autres grossistes qui ont vendu des billets de loterie dans d'autres provinces ont également intenté des poursuites contre la Couronne. Ces derniers n'ont pas encore précisé le montant de leurs réclamations. La validité de ces réclamations est contestée et le résultat des poursuites n'est pas encore connu.

Les répercussions, le cas échéant, du résultat de ce litige sur la situation financière de la Société ne sont pas encore connues. Par conséquent, notre opinion de vérificateur présentée dans un rapport au ministre du Travail, sur les états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 mars 1980 comportait une réserve à cet égard.

11.17 Commission de la Capitale nationale - Déclaration non appropriée du solde non dépensé du crédit parlementaire, et manque à comptabiliser l'amortissement. Pour l'exercice terminé le 31 mars

1980, la Commission de la Capital nationale a reçu en vertu de l'autorisation accordée par le crédit 65 un montant de $31,6 millions au titre des dépenses nettes d'exploitation. De ce montant $26 millions n'avaient pas été dépensés par la Commission au 31 mars 1980. A notre avis, cette somme devrait être retournée au Fonds du revenu consolidé de l'exercice 1980-1981 et devrait, comme au cours des exercices précédents, être comptabilisée au 31 mars 1980, comme élément de passif à court terme. Selon la Commission, il n'est pas nécessaire de remettre au gouvernement les $2,6 millions; et celle-ci a déclaré ce montant à titre d'élément de passif reporté, sous la rubrique "Fonds général". L'effet sur les états financiers de la Commission de ne pas comptabiliser ce solde non dépensé comme un montant dû au Canada est une déclaration en moins du passif à court terme et de l'insuffisance du fonds de roulement de $2,6 millions à l'égard de chacun, ainsi qu'une déclaration non appropriée d'un passif sous la rubrique "Fonds général".

A notre avis, ces sommes ne devraient servir qu'aux dépenses d'exploitation de l'exercice, et tout excédent des montants reçus sur les montants dépensés devrait se périmer, comme le prévoit la Loi sur l'administration financière, et être retourné au Fonds du revenu consolidé au cours de l'exercice suivant. Nous croyons que cette - façon de faire est conforme aux intentions du Parlement exprimées dans le libellé du crédit 65 et des autres affectations de crédits semblables. En outre, il y aurait perte du contrôle parlementaire si le crédit annuel octroyé à la Commission pour un exercice donné servait à financer les dépenses d'un exercice ultérieur qui dépasseraient les sommes approuvées par le Parlement pour cet exercice, ajoutant ainsi aux crédits des exercices à venir.

Ces fonds pourraient également, dans de telles circonstances, servir à des fins autres que celles autorisées par le Parlement dans l'affectation de crédit.

En outre, comme au cours des exercices précédents, la Commission a omis de comptabiliser l'amortissement dans ses comptes. Elle a imputé le coût entier de l'acquisition ou de l'amélioration de l'actif en capital au Fonds de la Capitale nationale ou aux frais généraux d'exploitation de l'exercice des dépenses, plutôt que d'établir une provision pour l'amortissement annuel des éléments d'actif assujettis à l'usure ou à la désuétude pour la durée estimative d'utilisation durant laquelle les éléments d'actif auraient produit des recettes ou des avantages pour le public. Ces éléments d'actif comprennent les promenades, les ponts et les voies d'accès, les installations de loisirs, les biens-fonds conservés pour la mise en valeur, les immeubles administratifs et les bâtiments de services, le matériel, le mobilier et les véhicules.

Dans notre rapport de vérification au ministre des Travaux publics, notre opinion sur les états financiers de la Commission pour l'exercice terminé le 31 mars 1980 comportait une réserve en ce sens.

11.18 Entités visées dans le volume 1 des Comptes publics. Les états financiers des entités dont les noms suivent ainsi que nos rapports de vérification à leur égard sont compris dans les sections

suivantes du volume 1 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

11.19 Entités visées dans le volume 11 des Comptes publics. Les états financiers des entités dont les noms suivent ainsi que nos rapports de vérification à leur égard paraissent dans le volume Il des Comptes publics dans la section réservée au ministère dont elle relèvent.

Affaires extérieures

Centre de recherches pour le développement international

Agriculture

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

Pêches et Océans

Office des prix des produits de la pêche

Santé nationale et Bien-être social

Conseil de recherches médicales

Science 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

Travail

Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail

11.20 Sociétés de la Couronne visées dans le volume 111 des Comptes publics.
Les états financiers des sociétés de la Couronne dont les noms suivent et les rapports de vérification que nous avons préparés à leur égard sont compris dans le volume 111 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 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 Energie 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

11.21 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 de la Capitale Nationale Commission canadienne des grains
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
Fonds renouvelable des aéroports
Grimshaw, Trucking and Distributing Ltd.
Hôpital général de Pinawa
Northwest Atlantic Fisheries Organization
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 immobilière des Travaux publics Limitée
Société de logement des Territoires du Nord-Ouest
Société de logement du Yukon

OBSERVATIONS EN VERtU DES

ARTICLES 7 ET 11 DE LA LOI

SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

OBSERVATIONS EN VERTU DES ARTICLES 7 ET 11 DE LA LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	12.1	385
Observations en vertu de l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général		
Observations sur des questions signalées dans les Rapports antérieurs		
Le ministère des Pêches et des Océans - contrôle inadéquat du Programme de rétablissement de la pêche côtière	12.3	385
L'acquisition de Radio Engineering Products Limited en paiement de dettes envers la Couronne	12.4	386
Autres observations de vérification en vertu de l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général		
Le ministère de l'Agriculture - procédés financiers inadéquats entraînant une perte de revenu et de contrôle parlementaire	12.5	387
Le Bureau du commissaire aux langues officielles - dépenses en sus des crédits	12.6	387
Le ministère du Travail - dépenses en sus des crédits	12.7	388
Le ministère des Transports - imputation irrégulière aux crédits de 1979-1980	12.8	388
Observations en vertu de l'article 11 de la Loi sur le vérificateur général		

Le Programme d'indemnités visant les importations de pétrole 12.9 388

OBSERVATIONS EN VERTU DES ARTICLES 7 ET 11 DE LA LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Introduction

12.1 Ce chapitre traite de trois sortes de questions:

-les observations sur des questions signalées dans des Rapports antérieurs et auxquelles le gouvernement n'a pas donné suite de façon adéquate;

-les observations faites pour la première fois et qui n'ont pas été insérées ailleurs dans le Rapport; et

-les observations découlant de notre vérification du Programme d'indemnités visant les 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.

12.2 Le Comité permanent des comptes publics a demandé aux ministères et organismes pour lesquels notre Bureau a produit des rapports de vérification intégrée en 1978 et 1979, de mettre à jour leur commentaires sur nos recommandations au 1er mai 1980. Le Comité a maintenant reçu leurs rapports.

Observations en vertu de l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général

Observations sur des questions signalées dans les Rapports antérieurs

12.3 Le ministère des Pêches et des Océans - contrôle inadéquat du Programme de rétablissement de la pêche côtière. Notre Rapport de 1979 (paragraphe 19.15) soulignait le contrôle inadéquat du Programme de rétablissement de la pêche côtière administré par le ministère des Pêches et des Océans. Ce programme de quatre ans, dont le coût est maintenant estimé à $17,5 millions, vise à améliorer la qualité et la valeur de la pêche côtière de Terre-Neuve et du Labrador en assurant des installations de traitement du poisson et du matériel à des ports ainsi que la location de contenants à poisson aux producteurs. Le ministère nous avait avisés que des mesures avaient été prises afin de corriger les problèmes que nous avions relevés. Cette année, nous avons constaté que bien qu'il avait pris les mesures correctives à l'endroit de quelques-unes de nos observations, il existait encore des faiblesses de contrôle dans le programme.

Par exemple, on n'avait pas suivi les procédés administratifs appropriés pour l'aménagement, à Terre-Neuve et au Labrador, d'installations de traitement du poisson. L'Office canadien du poisson salé a, de nouveau, agi comme administrateur au nom du

ministère, sans avoir conclu d'accord officiel et sans l'assurance de ce dernier que l'Office obtiendrait des prix concurrentiels selon les règlements du Conseil du Trésor sur les marchés. Le contrôle financier n'était pas satisfaisant puisque le ministère n'imposait aucune restriction aux dépenses que pouvait faire l'Office. Donc, malgré les prévisions budgétaires de $1,3 millions que le ministère avait établies pour cette facette du programme, l'Office en a dépensé $2,4 millions. En dépit de l'avis que le ministère a donné à l'Office pour que le travail soit effectué "sans provision ou liberté dans l'acquisition d'approvisionnements et de matériel", les responsables de l'Office ont passé outre à cette exigence et ont imputé en plus des frais d'administration et un pourcentage du profit sur ces achats.

A notre avis, le contrôle du ministère sur la location des contenants à poisson n'était pas adéquat. Il n'y avait pas, par exemple, de séparation appropriée des tâches entre le personnel préposé à la négociation des contrats de location, la facturation de celle-ci et l'annulation de frais de location. De plus, la facturation n'était pas effectuée en temps opportun. Les locations pour 1980, au montant approximatif de $756 000, qui devaient, conformément aux modalités des baux, être payées avant le 1er février 1980, n'ont été facturées qu'en septembre 1980.

Le ministère a versé $425 000 pour des sacs à filet devant servir au programme et les a distribués gratuitement aux pêcheurs. Ceci vient à l'encontre de l'article 52 de la Loi sur l'administration financière qui exige l'approbation du gouverneur en conseil pour le transfert des biens publics, baux ou prêts. De plus, il n'y avait pas de consignation par écrit complète des procédés utilises pour la distribution.

Nous avons de plus constaté que, bien que la technologie du programme ait fait l'objet d'études de faisabilité et de concept, avant que ne débute le programme, celle-ci n'avait pas été éprouvée dans des circonstances réelles. Le ministère a mis le programme sur pied dans tous les 187 sites sans en avoir fait l'essai en opération complète. Nous avons noté que vu le manque de mise à l'essai, on a d'apporter des modifications à quelques uns des équipements achetés et que de l'équipement pour une valeur d'environ $120 000 s'est avéré entièrement insatisfaisant et n'a pu être utilisé dans le programme. Les coûts à l'égard de ces modifications et de l'équipement insatisfaisant n'ont pu être recouvrés des fournisseurs.

Le ministère a fait une revue des contrôles de gestion sur ce programme et apporte continuellement de nouvelles améliorations.

12.4 L'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 des dettes s'élevant à $4,3 millions dues à la Couronne. Notre Rapport de 1978 (paragraphe 22.15) résumait les événements subséquents qui ont amené la compagnie à faire volontairement une déclaration de faillite en 1975, alors que la dette était passée à

$6 millions.

Dans notre Rapport de 1979 (paragraphe 19.11) nous avons déclaré qu'au 31 mars 1979, une somme de $448 000 avait été déposée. Le syndic nous a avisés qu'il avait $503 000 en dépôt, au 31 mars 1980, et que la dette envers la Couronne n'était toujours pas réglée.

Les ministères créanciers, soit ceux de l'Industrie et du Commerce, des Approvisionnements et Services et du Revenu national envisagent de continuer la poursuite en justice ou de prendre toute autre mesure appropriée. Rien n'a encore été décidé.

Autres observations de vérification en vertu de l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général

12.5 Le ministère de l'Agriculture - procédés financiers inadéquats entraînant une perte de revenu et de contrôle parlementaire. En 1976, le ministère de l'Agriculture concluait une entente avec une coopérative et promettait de verser la somme de $6 millions pour la construction d'un terminal pour le grain. On modifiait cet accord le 31 mars 1977 et l'apport du ministère s'élève maintenant à $9 millions. En vertu des conditions de l'entente, on déposa au mois de mai 1977, $8 millions en fiducie au nom du ministre d'Agriculture Canada. Cette somme fut autorisée par le crédit 20 pour les exercices 1976-1977 ($500 000), 1977-1978 ($8 millions) et 1978-1979 ($500 000).

Sitôt la somme déposée, la banque, sans avertir le ministère et s'appuyant sur son droit émanant du droit coutumier de faire une écriture en contrepartie, utilisa la somme de $8 millions pour acquitter les prêts d'exploitation faits à la coopérative; ceci a entraîné l'utilisation des fonds publics à des fins qui n'avaient pas été autorisées par le Parlement. Le ministère contesta la légalité d'une telle opération et la banque consentit à remettre à la Couronne la part non utilisée des $8 millions avec intérêts, une fois le projet terminé. Toutefois, on n'a pas eu à exiger cette garantie puisque le projet était officiellement terminé le 15 février 1980 et que le ministère a remis à la coopérative le solde de sa contribution au projet.

A cause du virement de fonds du compte en fiducie, le fonds du revenu consolidé a perdu un intérêt s'élevant à environ $700 000. De plus, le dépôt en fiducie passa outre au contrôle parlementaire. En effet, si l'on avait appliqué l'article 30 de la Loi sur l'administration financière, le solde de $4,65 millions au 31 mars 1978 serait périmé; ce qui aurait permis au Parlement d'approuver ou de rejeter la demande de fonds supplémentaires pour l'année suivante.

12.6 Le Bureau du commissaire aux langues officielles - dépenses en sus des crédits. Le Bureau du commissaire aux langues officielles recevait pour 1979-1980 l'autorisation de payer des dépenses de programmes de $3 908 400. Cette autorisation a été obtenue en vertu de la Loi portant affectations de crédits laquelle octroyait des crédits provisoires de $2 422 500 pour les dépenses indiquées dans le

Budget des dépenses et par des mandats spéciaux du gouverneur en conseil de $1 485 900.

Au cours de l'année, les dépenses imputées au terme de ce crédit s'élevaient à $4 223 523, soit $315 123 en sus du crédit. Ceci va à l'encontre de l'article 21 de la Loi sur l'administration financière qui stipule qu'aucun paiement qui résulterait en une dépense au delà du crédit ne peut être effectué.

Le Bureau du commissaire aux langues officielles était d'avis qu'une somme de $350 000, de dépenses de programme additionnelles comprise dans les mandats spéciaux du gouverneur général émis avant le 15 novembre 1979, serait autorisée par l'affectation d'un crédit supplémentaire. Cependant, ce montant n'avait pas été ajouté à la présentation de la Loi portant affectation de crédits pour l'octroi de crédits provisoires et par conséquent n'avait pas été approuve.

12.7 Le ministère du Travail - dépenses en sus des crédits. Le crédit 1 du ministère du Travail permet des dépenses d'exploitation de $19 487 400; ce montant couvre aussi les dépenses des personnes qui participaient, au nom du Canada, aux activités portant sur les questions internationales du travail. Des dépenses de $20 067 500 ont été imputées au terme de ce crédit; cette somme dépassait de $580 100 le montant voté pour ce crédit. L'acquittement de cette dépense excessive transgresse l'article 21 de la Loi sur l'administration financière. Un contrôle budgétaire inadéquat du ministère a causé cette dépense en sus du montant voté.

12.8 Le ministère des Transports - imputation irrégulière aux crédits de 1979-1980. L'article 30 de la Loi sur l'administration financière permet des versements à même le crédit de l'exercice, dans les 30 jours qui suivent la fin de l'exercice, si les versements sont faits pour du travail effectué ou des services rendus avant la fin de l'exercice ou qui doivent être faits avant la fin de l'exercice en vertu de tout autre entente contractuelle.

En avril 1980, le ministère des Transports versa au gouvernement du territoire du Yukon et au gouvernement des territoires du Nord Ouest, la somme de $233 000 pour combler le déficit d'exploitation prévu des aéroports de l'Arctique, en conformité avec une lettre d'entente et la politique sur les installations du transport de l'air de l'Arctique. Cette somme, qui a été imputée au terme du crédit de 1979-1980, se rapportait à la période allant du 1 avril au 30 juin 1980 et aurait dû être imputée au terme du crédit de 1980-1981.

Observations en vertu de l'article 11 de la Loi sur le vérificateur général

Le Programme d'indemnités visant les importations de pétrole

12.9 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 "l'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.

12.10 Sommaire des transactions. Voici un sommaire des affectations de crédit et des dépenses en vertu du programme d'indemnités visant les importations de pétrole, pour les sept exercices précédant le 31 mars 1980:

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
1979-1980	1 800 000	1 633 000
	$ 7 856 000	$ 7 032 000

Pendant l'exercice terminé le 31 mars 1980, le taux de croissance des prix mondiaux du pétrole a été plus fort que celui des prix intérieurs canadiens. En conséquence, le taux des indemnités versées aux importateurs s'est notablement accru, comptant pour la presque totalité de l'augmentation de $1 milliard sur l'exercice précédent. Les quantités importées ont légèrement diminué et ont eu un effet négligeable sur le total des indemnités payées.

12.11 Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière. En avril 1978, on obtenait l'autorisation en loi 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 canadien a été désigné pétrole 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.

Voici les résultats de l'exploitation du fonds depuis le début:

Exercice financier	Taxe	Dépenses	Excédent (Déficit)
	(en milliers de dollars)		
1978-1979 (9 Mois)	$ 88 000	$ 24 000	$ 64 000
1979-1980	400 000	406 000	(6 000)

12.12 Observations découlant de notre examen. Les commentaires qui suivent et qui se rapportent à des questions importantes, ont attiré notre attention en cours d'examen:

-Indemnité de fret spéciale pour les cargaisons en route pour te Canada transformées dans la mer des Antilles. Dans le Rapport de 1979, on indiquait qu'un montant de $2,2 millions, verse en trop à titre d'indemnité de fret à deux importateurs, restait à percevoir en attente du résultat d'une poursuite en justice engagée par un troisième importateur. Les tribunaux ont statue en faveur de l'Office et les montants arriérés ont été recouvrés auprès des deux importateurs; l'un d'eux a entamé une poursuite en justice pour faire annuler l'action en recouvrement de $1,9 million entreprise par l'Office.

-Méthode de déduction des exportations de pétrole. Dans le Rapport de 1979, on signalait que les compagnies importatrices doivent rembourser l'indemnité reçue à l'importation sur le pétrole ensuite réexporté. Nous avons noté un cas ou, à notre avis, la méthode de déduction des exportations utilisée par un importateur a entraîné le versement d'une indemnité excédentaire de $3 millions (révisée depuis à $3,7 millions). L'Office ne partage pas notre point de vue et a soumis la question au ministère de la Justice sans prendre d'autre mesure en attendant de recevoir un avis juridique.

12.13 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 versifications semblables des demandes de 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.

Au 31 juillet 1980, les vérificateurs des demandeurs n'ont pas produit de rapports sur les montants d'indemnité ci-dessous:

Exercice financier	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)		
1978-79	$ 628 000	$ 114 000	18%
1979-80	1 633 000	1 633 000	100%
	$ 2 261 000	$ 1 747 000	

Dans notre Rapport de 1979, les montants des versements d'indemnités pour 1978-1979 étaient présentés nets de revenus non fiscaux de $49 millions. Dans le présent Rapport, ces montants sont présentés selon leur valeur brute.

A notre avis, à la condition que la fin de la vérification des paiements d'indemnité 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 transformées dans la mer des Antilles et

-la méthode de déduction des exportations,

les paiements effectués au cours de l'exercice financier terminé le 31 mars 1980 ont été traités correctement et sont conformes à la législation, aux règlements et aux lignes directrices pertinents.

12.14 Sujets ayant fait l'objet d'un rapport antérieur et qui sont maintenant réglés. Dans le Rapport de 1979, des sujets qui demandaient une intervention ou des précisions ont été soulevés. Voici l'état de chacune de ces questions:

-Contrôle des échanges de pétrole. En 1979-1980, l'Office national de l'énergie approuvait un certain nombre d'échanges de pétrole brut de l'Ouest canadien et de pétrole brut importé 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 nécessaire de pétrole brut de remplacement soit

importé dans l'Est du Canada. Les renseignements nécessaires sont fournis au personnel de l'Office des indemnisations pétrolières pour s'assurer que l'indemnité d'importation ne soit pas payée sur ces importations de pétrole brut de remplacement.

Vérification de la limitation des prix. Depuis que les produits de l'industrie pétrolière ne sont plus assujettis aux contrôles des prix du gouvernement fédéral, nous avons cessé les vérifications des données liées aux ventes. Cependant, l'Office des indemnisations pétrolières continue de surveiller la fluctuation des prix des produits de compagnies pétrolières, conformément aux dispositions des règlements.

Nous continuerons à faire rapport de ce programme au gouverneur en conseil.

ORGANISATION ET PROGRAMMES DU

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	13.1	397
Organisation du Bureau	13.3	397
Le Conseil de direction et le Comité de gestion	13.4	399
Les directions générales et les groupes	13.5	399
Les conseillers auprès du vérificateur général	13.20	402
Collaboration aux travaux du Comité permanent des comptes publics	13.22	404
Vérification des organismes internationaux	13.24	404
Réalisations en collaboration avec d'autres organismes		
La Fondation canadienne pour la vérification intégrée	13.30	406
Le groupe d'étude mixte sur la vérification des dossiers de l'impôt fédéral sur le revenu	13.33	407
La réunion annuelle des vérificateurs législatifs	13.38	408
Ressources du Bureau		
Les ressources humaines	13.40	408
Les langues officielles	13.45	411
Les prévisions et dépenses	13.46	411
Pièces		
13.1 Organigramme		398
13.2 Prévisions et dépenses		410

ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Introduction

13.1 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'à 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 ou à l'efficience, ou bien les cas où l'on n'a pas établi de procédures pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport, lorsque celles-ci pouvaient convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre.

- L'article 8 autorise le vérificateur général à présenter un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire qui revêt une importance ou une urgence telle qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation de son Rapport annuel.

- 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 a poursuivi son examen du Programme d'indemnités visant les importations de pétrole, dont on fait mention au chapitre 12 de ce Rapport.

13.2 Le vérificateur général est également tenu d'exprimer une opinion sur les 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 les comptes de 52 sociétés de la Couronne qui sont des corporations de département et ceux d'autres entités, y compris les comptes des administrations des territoires du Yukon et du Nord-Ouest et de leurs organismes. Il exprime également une opinion sur les comptes de l'ONU et de plusieurs de ses organismes et de ses organisations affiliées.

Organisation du Bureau

13.3 Le vérificateur général, M. James J. Macdonnell, a pris sa retraite, le 12 septembre 1980. Le gouverneur en conseil a nommé au poste de vérificateur général, par intérim, M. Michael M. Rayner, sous-vérificateur général à la direction générale de la Planification, des Rapports et des Normes, à la suite de la retraite de M. Macdonell. On trouvera, à la Pièce 13.1, l'organigramme du Bureau, au 1er octobre 1980.

Pièce 13.1 n'est pas disponible, voir le Rapport annuel.

Le Conseil de direction et le Comité de gestion

13.4 Le Conseil de direction se compose du vérificateur général (qui en est le président) et des sous-vérificateurs généraux, et il

est chargé de la direction générale du Bureau. Le Comité de gestion regroupe les sous-vérificateurs généraux et les vérificateurs généraux adjoints, sous la présidence du premier sous-vérificateur général. Ce comité assure la coordination des questions d'ordre professionnel et des programmes de vérification. Il participe également au processus de décisions du vérificateur général et du Conseil de direction.

Les directions générales et les groupes

13.5 La direction générale des Ministères et des Organismes compte un personnel de quelque 250 spécialistes qui assurent la planification et l'exécution des vérifications intégrées et des vérifications financières auprès des ministères et organismes, ainsi que des sociétés de la Couronne autres que le "groupe expérimental" des sociétés mentionné au paragraphe 13.6 ainsi que l'établissement des rapports connexes. Cette direction générale est aussi responsable du suivi des recommandations que les vérificateurs ont formulées dans les rapports précédents. Les bureaux régionaux, à Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg, Régina, Edmonton et Vancouver, relèvent de la direction générale des Ministères et des Organismes. Ces bureaux effectuent la vérification des organisations gouvernementales dont les administrations centrales se trouvent dans des centres régionaux ou administrent des parties importantes de leurs programmes dans les régions.

13.6 La direction générale des Sociétés est chargée d'élaborer une méthodologie de la vérification intégrée liée aux sociétés de la Couronne. Le Bureau travaille actuellement avec un "groupe expérimental" de sociétés de la Couronne, et l'expérience acquise aidera dans l'ensemble le Bureau à se doter d'une méthode de vérification intégrée des sociétés de la Couronne. Le groupe expérimental regroupe les sociétés suivantes:

- l'Énergie atomique du Canada Limitée
- la Société canadienne d'hypothèques et de logement
- la Société Radio-Canada
- l'Eldorado nucléaire Limitée
- la Société pour l'expansion des exportations
- la Banque fédérale de développement
- Téléglobe Canada

Deux de ces sociétés font l'objet de vérifications par des firmes de comptables du secteur privé avec qui nous collaborons à l'élaboration de la méthodologie.

13.7 La responsabilité principale de la direction générale des Sociétés consiste à assurer le lien avec les vérificateurs externes de ces sociétés de la Couronne pour lesquelles le vérificateur général n'a pas de mandat de vérification. Le vérificateur général du Canada,

en sa qualité de vérificateur des comptes du Canada, compte sur la collaboration d'autres vérificateurs.

13.8 La direction générale de l'Évaluation des contrôles offre une aide technique professionnelle aux équipes de vérification intégrée dans les domaines de la gestion financière et des contrôles du TED. Cette direction générale assure également la planification et la réalisation d'études spéciales et d'envergure gouvernementale dans ces domaines, et elle joue un rôle de premier plan dans l'élaboration de la méthodologie de la vérification intégrée.

13.9 La direction générale compte trois groupes. Le premier est responsable de l'élaboration de la méthodologie, de la vérification des évaluations de l'efficacité et des examens de la gestion et du contrôle financiers. Il est chargé de l'établissement des guides de vérification et il fournit des services techniques sur des questions concernant la gestion financière et les systèmes que l'entité à vérifier, utilise pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport. Un deuxième groupe, qui s'occupe des études d'envergure gouvernementale et des services de soutien à la vérification intégrée, effectue les examens ou les vérifications des contrôles financiers et des contrôles de gestion utilisés dans tous les ministères et organismes du gouvernement. Ce groupe fournit également aux équipes de vérification des services de soutien professionnel dans ces domaines.

13.10 Le troisième groupe, celui des Services de la vérification informatique, fournit la compétence et la méthodologie dans des domaines tels l'évaluation de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, en ce qui a trait aux dépenses liées au TED, l'évaluation du contrôle financier des systèmes informatisés et le moyen d'analyser les renseignements que renferment les dossiers d'informatique par l'utilisation de logiciel mis au point spécialement à des fins de vérification. En outre, des spécialistes de l'échantillonnage aident à la description des populations, ainsi qu'à la conception et à l'analyse des plans d'échantillonnage.

13.11 La direction générale de la Planification, des Rapports et des Normes s'occupe de la question des normes, de la vérification intégrée et d'un nombre d'activités afférentes à la consultation professionnelle qui visent à assurer la qualité des opérations de la vérification. Elle a comme responsabilité principale de coordonner la préparation du Rapport annuel destiné à la Chambre des communes et d'assurer le lien avec le Comité permanent des comptes publics, avec les députés, avec les organismes centraux du gouvernement et avec les conseillers juridiques du Bureau.

Cette direction générale comprend les groupes suivants:

- les Rapports financiers et les Normes comptables;
- les Normes de vérification;
- les Rapports;

-la Planification des programmes; et

-le Perfectionnement.

De plus, un des vérificateur généraux adjoints à la direction générale s'est vu confier la responsabilité de mener à bien certains projets spéciaux mis sur pied au cours de l'année.

13.12 Le groupe des Rapports financiers et des Normes comptables coordonne l'examen des comptes et des états financiers du gouvernement du Canada et il fait des recommandations au vérificateur général sur l'opinion du vérificateur en ce qui a trait aux principaux états financiers compris dans les Comptes publics. Il conseille le Bureau sur les principes et les pratiques comptables pouvant s'appliquer aux comptes et aux états financiers du Canada et sur les modifications aux principes et pratiques que proposent de temps à autre le gouvernement et l'Institut canadien des comptables agréés. Il effectue des études pour le compte des équipes de vérification et il fournit à ces dernières des conseils au sujet des renseignements financiers que les sociétés de la Couronne et les organismes gouvernementaux doivent fournir, ainsi que les principes comptables qu'ils doivent respecter. Le groupe doit également effectuer des vérifications auprès de certains organismes centraux du gouvernement.

13.13 Le groupe des Normes de vérification a pour fonction d'élaborer et de faire appliquer les normes et les procédés de vérification intégrée, travail qui comprend, entre autres tâches, les revues de la qualité postérieures aux vérifications. Il s'occupe également de recherche dans le domaine de la vérification, il offre des services consultatifs au personnel, il rédige et met à jour le Manuel de vérification intégrée du Bureau, et il revoie et publie les Guides de vérification.

13.14 Le groupe des Rapports est chargé de la revue et de la rédaction finale du texte du Rapport annuel à présenter à la Chambre des communes et de sa publication. Son rôle consiste à fournir aux équipes de vérification des lignes directrices dans le domaine de la rédaction des rapports.

13.15 Le groupe de la Planification des programmes est chargé d'élaborer les plans de vérification à court, moyen et long terme du Bureau et de prévoir les effectifs nécessaires pour effectuer les travaux, en aidant le Conseil de direction à répartir le personnel de vérification au sein des directions générales. En outre, il assure le lien avec les comités du Parlement, notamment le Comité des comptes publics.

13.16 Le groupe du Perfectionnement est responsable des cours de formation et de perfectionnement destinés aux employés du Bureau de la vérification, y compris les cours de vérification intégrée. L'une des responsabilités de ce groupe consiste à fournir aux étudiants en comptabilité les possibilités de formation conformes aux exigences particulières des organismes reconnus d'accréditation en comptabilité professionnelle.

13.17 Parmi les projets spéciaux que le Bureau a mis sur, pied, au cours de la dernière année, soulignons l'appui soutenu à une importante étude de recherches menée de pair avec la Fondation canadienne pour la vérification intégrée et la mise au point de liens plus étroits entre le Bureau et l'Institut des comptables agréés du Canada. La responsabilité de ces projets a été confiée à un vérificateur général adjoint. L'étude de recherches qu'il dirige revoit à la fois les rôles des Comités des comptes publics fédéral et provinciaux et ceux des vérificateurs législatifs qui travaillent pour eux. Elle étudie également les relations entre les Comités des comptes publics et les vérificateurs législatifs, et l'incidence de la vérification intégrée sur leurs rôles et relations. On a chargé le même vérificateur général adjoint de déterminer le rôle du Bureau face à l'intérêt croissant et aux activités de l'Institut canadien des comptables agréés pour la comptabilité et pour les questions de vérification du secteur public. Il voit à instaurer et assurer un lien étroit avec la direction de l'Institut et avec ses divers comités et groupes de travail, et il devient le premier à représenter le Bureau au Comité des normes de vérification de l'Institut.

13.18 La direction générale des Finances et de l'Administration assure le contrôle financier et de gestion ainsi que les systèmes d'information du Bureau. Elle négocie tous les marchés à passer avec des spécialistes de la vérification et des experts-conseils et elle contrôle le respect des marchés. En dernier lieu, elle fournit des services généraux de soutien administratif au Bureau, y compris la bibliothèque, les services de courrier et de messageries, les approvisionnements, les archives, le traitement de la copie et les services de protection.

13.19 La direction générale des Ressources humaines est responsable de la gestion du personnel, y compris le recrutement, la planification de la rémunération et la prestation des services qui s'y rapportent, les relations de travail, la mise en application de la politique sur le bilinguisme et la planification de l'effectif. Elle collabore également aux études du Bureau qui ont trait à la gestion des ressources humaines dans l'ensemble du gouvernement.

Les conseillers auprès du vérificateur général

13.20 Le vérificateur général peut faire appel à deux groupes principaux de conseillers. Chaque groupe est formé de grands spécialistes membres des principales professions de comptabilité et de consultation en gestion. Le Groupe des conseillers principaux conseille le vérificateur général sur la mise en application de la vérification intégrée, avec l'accent en particulier sur les entités que sont les corps constitués du secteur public. Font partie de ce Groupe:

-M. Kenneth G. Belbeck, C.M.C.,
président du Cabinet Thorne Stevenson & Kellogg

-M. Warren Chippindale, C.A.,
président du conseil de direction et associé directeur général du cabinet Coopers & Lybrand

-M. Gordon H. Cowperthwaite, F.C.A., président du conseil de direction des cabinets Peat, Marwick, Mitchell & Co., et Peat, Marwick and Partners

-M. Kenneth 5. Gunning, F.C.A.,
associé directeur du cabinet
Thorne Riddell

-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 et Cie

-M. Jack M. Smith, C.M.C.,
président et associé directeur du cabinet Woods Gordon

13.21 Le Comité consultatif indépendant sur les normes de comptabilité et de vérification publiques est formé de cadres de cabinets d'experts-comptables, de cabinets d'experts-conseils et du monde de l'enseignement. Le comité fournit des conseils au vérificateur général sur des questions de comptabilité et sur les questions à signaler dans les rapports et il revoit les textes importants, l'opinion et les observations exprimées sur les états financiers annuels du gouvernement, le Manuel de vérification intégrée et les Guides de vérification du Bureau. Sont membres de ce comité:

-M. W. Ross Walker, F.C.A.,
du cabinet Peat, Marwick, Mitchell & Co.

-M. Rodney J. Anderson, F.C.A.,
du cabinet Clarkson, Gordon

-M. Kenneth F.Y. Baynton, C.A.,
du cabinet Thorne Riddell

-M. Donald A. Brown, C.A.,
du cabinet Coopers & Lybrand

-M. Alan J. Dilworth, F.C.A.,
du cabinet Touche Ross et Cie

-M. Alwyn D. Lloyd, C.A.,
du cabinet MacGillivray & Co.

-M. P. Howard Lyons, F.C.A.,
du cabinet Deloitte Haskins & Sells

-M. Guy Martin, C.A.,
du cabinet Raymond, Chabot, Martin, Paré et Associés

-M. Edward W. Netten, C.A.,
du cabinet Price Waterhouse Associates

-M. Ronald B. Robinson, C.M.C.,
du cabinet Thorne Stevenson & Kellogg

-M. L.S. Rosen, F.C.A.,
professeur à l'Université York

-M. William R. Sloan, F.C.A.,
du cabinet Arthur Anderson & Co.

Collaboration aux travaux du Comité permanent des comptes publics

13.22 Des cadres supérieurs du Bureau sont présents à toutes les réunions du Comité permanent des comptes publics, afin de fournir des explications en ce qui a trait aux questions soulevées dans le Rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes. Le Bureau collabore également avec le Sous-comité du programme et de la réglementation, lorsqu'il s'agit de planifier le calendrier du Comité en vue de l'étude des Rapports annuels.

13.23 L'an dernier, le Comité a terminé son étude du Rapport annuel de 1978 et il a examiné un certain nombre de chapitres du Rapport de 1979. Les recommandations du Comité qui ont trait au Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité de 1977-1978, apparaissent dans le premier rapport du Comité, le 18 juillet 1980, reproduit à l'annexe C.

Vérification des organismes internationaux

13.24 Le Canada a été membre du Comité des commissaires aux comptes des Nations unies, de juin 1945 à juin 1956, puis de juillet 1968 à juin 1980. Au siège de l'Organisation des Nations unies à New York, en juin 1980, le vérificateur général du Canada, à titre de président du Comité des commissaires aux comptes, a approuvé les rapports présentés pour la période biennale terminée le 31 décembre 1979, rapports qui portaient sur l'Organisation des Nations unies, l'Université des Nations unies, le Programme des Nations unies pour l'environnement, la Fondation des Nations unies pour l'habitat et les établissements humains et le Centre de commerce international. On a présenté les rapports annuels pour l'exercice terminé le 31 décembre 1979 pour le Programme des Nations unies pour le développement, pour le Fonds des Nations unies pour les activités en matière de population, pour l'Office de secours et des travaux des Nations unies, pour le Fonds des Nations unies pour l'enfance, pour le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, pour l'Institut des Nations unies pour la formation et la recherche et pour le régime de pensions des employés. Un rapport spécial sur l'École internationale des Nations unies, rapport destiné à l'Assemblée générale, a également reçu l'approbation.

13.25 M. G. Peter Wilson, sous-vérificateur général, a assumé les fonctions de directeur général de la vérification externe effectuée pour le Comité des commissaires aux comptes des Nations unies et celles de président du comité des opérations de vérification du 1er avril 1978 au 30 juin 1980. Mlle Bonnie P. Miller, un des directeurs principaux du Bureau, a servi comme directeur de la vérification

externe pour le Canada pendant la même période. Au cours de la dernière année, 40 vérificateurs canadiens ont participé à des vérifications effectuées pour le compte des Nations unies, travaux qui comportaient des affectations à New York, Genève, Vienne, Santiago, Jérusalem, Naquora, Ankara, Mexico, Lima, Tokyo et Port of Spain.

13.26 Une des principales réalisations du Bureau a été la rédaction d'un Manuel de vérification, achevée en juin 1980, pour le Comité des commissaires aux comptes des Nations unies. Établi surtout à partir des pratiques et des procédés de vérification présentés par le Canada au Comité des commissaires aux comptes au cours des cinq dernières années, le manuel servira de norme pour la méthode de vérification, uniformisée et axée sur les systèmes, que le Comité des commissaires aux comptes se propose d'utiliser au cours des prochaines années. Les Nations unies offrent ce manuel à tous les États membres qui en font la demande.

13.27 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 de l'exercice terminé le 31 décembre 1979, qui a été présenté à l'Assemblée de l'OACI en mai 1980, comportait un suivi de l'étude de la gestion et du contrôle financiers dont le rapport avait été présenté l'année précédente. La vérification de l'OACI est effectuée par le personnel de notre bureau régional de Montréal. Ce Bureau est également chargé de la vérification des ententes mixtes de financement conclues par l'OACI avec le Danemark et l'Islande.

13.28 Bien que le Canada ait cessé, en juin 1980, d'être membre du Comité des commissaires aux comptes des Nations unies, le vérificateur général continue, en vertu de son mandat auprès de l'OACI, d'être membre du groupe des vérificateurs externes de l'Organisation des Nations unies, des Institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Le groupe a tenu sa 22e session régulière à Vienne en octobre 1980. Un des principaux points à l'ordre du jour était la proposition canadienne, soumise au groupe par l'Assemblée générale, qui portait sur la restructuration du Comité des commissaires aux comptes des Nations unies.

13.29 Des cadres supérieurs du Bureau ont participé à plusieurs autres activités internationales. Le vérificateur général a dirigé la délégation canadienne lors du 10e congrès de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques qui a eu lieu à Nairobi, au Kenya, en juin 1980.

Réalisations en collaboration avec d'autres organismes

La Fondation canadienne pour la vérification intégrée

13.30 Février 1980 marquait l'établissement de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, organisme national à but non lucratif, visant à favoriser la mise au point d'une méthodologie et des programmes de perfectionnement dans le domaine de la vérification intégrée. Le premier Conseil d'administration comptait parmi ses

membres le vérificateur général du Canada et plusieurs de ses collègues des provinces, le Président de l'Institut canadien des comptables agréés, le contrôleur général du Canada et plusieurs autres hauts fonctionnaires du gouvernement, des associés de cabinets d'experts-comptables et de conseillers en gestion, des vérificateurs internes et des représentants du monde de l'enseignement.

13.31 La Fondation est un organisme de travail qui regroupe des vérificateurs du secteur public et du secteur privé, des comptables et des conseillers en gestion, des vérificateurs internes du secteur public et du secteur privé et des représentants du monde de l'enseignement. Il fonctionne comme un organisme coopératif de recherche en vérification et un centre d'échange et de communication de renseignements entre les membres. L'une de ses plus importantes responsabilités consiste en l'établissement de programmes de perfectionnement et de formation à l'intention des vérificateurs, des conseillers en gestion et des autres intéressés. Ceci comprend un programme à l'échelle internationale conçu pour aider les pays en voie de développement à perfectionner les aptitudes en vérification en procurant à leur vérificateurs la possibilité d'une formation professionnelle. L'Agence canadienne de développement international a pris l'initiative d'appuyer financièrement ce Programme pour les cinq prochaines années.

13.32 Font partie de la Fondation des institutions et des organisations professionnelles, comme les bureaux de vérification législative, les groupes de vérification interne des gouvernements et du secteur privé, les cabinets d'experts comptables et de conseillers en gestion, ainsi que des particuliers et des sociétés. La Fondation reçoit un appui financier grâce à des contributions des bureaux de vérifications législatives fédéral et provinciaux et à des cotisations de soutien, de souscription ou à titre personnel que paient divers membres.

Le groupe d'étude mixte sur la vérification des dossiers de l'impôt fédéral sur le revenu

13.33 Les accords entre le fédéral et les provinces précisent la mesure dans laquelle les vérificateurs législatifs provinciaux peuvent vérifier les impôts perçus et les divers crédits d'impôt attribués au nom de leurs gouvernements provinciaux.

13.34 La Partie 3 de la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis S.C., 1976-77, c. 10 stipule que:

...le Ministre (des Finances) peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure pour le compte du gouvernement du Canada avec le gouvernement de la province un accord de perception fiscale en application duquel le gouvernement du Canada percevra les impôts provinciaux pour le compte de la province...

De tels accords ont été conclus avec la plupart des gouvernements provinciaux.

13.35 Au cours de la réunion annuelle de la Conférence canadienne des vérificateurs législatifs, qui a eu lieu en août 1979 à Saint-Jean (Terre-Neuve), on a soumis et examiné le progrès qu'avait accompli le groupe d'étude mis sur pied au début de 1979. Ce groupe d'étude, qui réunissait des représentants de deux provinces et des membres du Bureau du vérificateur général du Canada, avait été formé dans le but de s'occuper des inquiétudes que manifestaient les vérificateurs législatifs provinciaux à propos du rôle que jouait le gouvernement fédéral dans la perception des impôts provinciaux.

13.36 Il en ressortait deux grandes inquiétudes. En premier lieu, les vérificateurs législatifs provinciaux désiraient obtenir plus d'assurance au plan de la vérification pour appuyer leurs opinions sur les recettes fiscales et les crédits d'impôt attribués à leur province, parce que les accords de perception fiscale leur interdisent, en fait, de vérifier la plupart des aspects d'une déclaration de contribuable. En deuxième lieu, si chaque vérificateur législatif provincial effectuait des vérifications selon l'étendue autorisée par les clauses des accords, les doubles emplois seraient nombreux et causeraient des interruptions inutiles du travail des cadres et des employés du ministère du Revenu national - Impôt et du ministère des Finances.

13.37 Le groupe d'étude a pour mandat d'examiner les programmes de vérification du Bureau, les constatations et les rapports liés à la cotisation, la juste répartition et la comptabilisation de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés et des divers crédits d'impôt provinciaux. Il produira un rapport indiquant que le travail de vérification a été effectué en tenant compte des inquiétudes qu'ont exprimées les vérificateurs législatifs provinciaux. Le travail du groupe d'étude fournira aux vérificateurs législatifs provinciaux un appui supplémentaire, au plan de la vérification, qui leur sera utile lorsqu'ils devront Formuler leurs opinions sur les recettes fiscales et les crédits d'impôt de leurs provinces, tout en respectant fidèlement les dispositions des accords de perception fiscale conclus entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Le groupe d'étude constitue un exemple de collaboration en vue de l'obtention d'une juste valeur en contrepartie de l'argent dépensé dans le domaine de la vérification législative au Canada.

La réunion annuelle des vérificateurs législatifs

13.38 La huitième réunion annuelle de la Conférence canadienne des vérificateurs législatifs a eu lieu à Winnipeg, au Manitoba, du 11 au 13 août 1980. Au même moment, se déroulait la seconde réunion annuelle des présidents des Comités des comptes publics, laquelle était présidée par M. Patrick Reid, député provincial et président du Comité permanent des comptes publics de l'assemblée législative de l'Ontario. Tous ont participé, le dernier jour de la réunion, à une session mixte avec les vérificateurs législatifs.

13.39 A l'ordre du jour, on trouvait, entre autres sujets: le perfectionnement, les pratiques d'établissement des rapports financiers au sein des gouvernements, les comités de vérification au sein des gouvernements, la vérification interne, la vérification des

subventions et des paiements de transfert, l'image projetée par le vérificateur législatif et les attentes du vérificateur législatif. Parmi les conférenciers, on relevait les noms de l'honorable Donald W. Craik, ministre des Finances du Manitoba, M. W.A. Wilson, écrivain et journaliste, M. N. Glen Ross, associé du cabinet Coopers & Lybrand et président du groupe de l'Institut canadien des comptables agréés chargé de l'étude des pratiques de publication de renseignements financiers au sein des gouvernements, M. E. Roy Salmon, contrôleur général adjoint du Canada, M. Raymond Lavoie, vice-président du conseil d'administration de la Société pour l'expansion des exportations et président du comité de vérification et M. W.A. Bradshaw, associé du cabinet Touche Ross et Cie.

Ressources du Bureau

Les ressources humaines

13.40 Le 1er août 1980, 213 personnes du Bureau, possédaient les compétences voulue pour devenir membres d'associations comptables reconnues. Trente-cinq autres possédaient d'autres compétences professionnelles et 79 stagiaires étaient inscrits aux programmes qui leur permettraient d'obtenir des appellations comptables.

13.41 La vérification intégrée suscite le besoin de recourir à des spécialistes dans les domaines du génie, de la mise au point des systèmes, du traitement électronique des données, de la gestion du personnel et des sciences de l'administration. Pour cette raison, dans l'exercice du recrutement, on recherche un équilibre parfait des formations professionnelles.

13.42 Afin de se prévaloir des services de personnes possédant des connaissances et de l'expérience particulières dont il n'a pas besoin en tout temps, le Bureau continue de faire largement appel aux services de professionnels du secteur privé. Il participe, depuis 1975, au Programme de permutation des cadres de la Commission de la fonction publique. Au cours de cette période, 145 associés et gestionnaires de grands cabinets d'experts-comptables et de conseillers en gestion ont travaillé avec des effectifs du Bureau pour des périodes qui ont varié selon les besoins. En plus de faire complément au travail de notre personnel, cette collaboration a suscité un milieu d'enrichissement mutuel au plan professionnel. En mars 1979, le vérificateur général a invité un certain nombre de cabinets d'experts-comptables et de conseillers en gestion à participer avec le Bureau à un programme visant à élaborer une méthodologie de vérification intégrée pour les ministères, les organismes et les sociétés de la Couronne. Au début de septembre 1979, 42 associés et gestionnaires de 18 cabinets avaient participé au Programme de permutation des cadres en vertu des accords. Au 1er août 1980, 31 professionnels étaient associés au Bureau, en vertu de ce Programme. A la même date, 166 personnes travaillaient aussi pour le Bureau, en vertu de marchés de services professionnels.

13.43 Le tableau qui suit donne un profil du personnel employé à temps plein au Bureau, à l'exclusion des personnes recrutées en vertu des ententes de la Permutation des cadres ou des personnes avec

lesquelles le Bureau a passé des marchés de services professionnels.

	1er août 1980	31 mars 1980	31 mars 1979
Directeurs principaux, y compris le Conseil de direction et le Comité de gestion	47	40	26
Directeurs et gestionnaires	74	79	77
Surveillants et vérificateurs	124	125	145
Autre personnel de vérification	81	84	90
Service de soutien administratif	152	147	150
	478	475	488
Région de la Capitale nationale	389	382	386
Autres régions	89	93	102
	478	475	488

13.44 Les employés du Bureau de la vérification dont les noms suivent ont pris leur retraite avant le 1er août 1980. Il s'agit de M. Donald Wilson, C.A., gestionnaire de la vérification, comptait 19 ans de service au sein de la Fonction publique; M. Allan Macdonald, B. Comm., surveillant de la vérification, qui a oeuvré pendant 33 ans au sein de la Fonction publique; Mlle Theresa Cusson, B.A., vérificatrice, qui comptait 32 ans de service au sein de la Fonction publique; M. Raymond Vallières, agent financier, qui était à l'emploi de la Fonction publique depuis 39 ans.

Les langues officielles

13.45 Au cours de la dernière année, le Bureau a poursuivi 1'élaboration de son Programme des langues officielles. Nous avons surtout mis l'accent sur l'élargissement des programmes de perfectionnement des connaissances linguistiques. En outre, un grand effort a été fait pour améliorer les communications écrites rédigées en français, améliorations qui ont trait également aux services de consultation liés à la rédaction et à la revue des textes.

Les prévisions et dépenses

13.46 La Pièce 13.2 présente les prévisions et les dépenses du Bureau par activité et par article.

Pièce 13.2 n'est pas disponible, voir le Rapport annuel.

ANNEXES

TABLE DES MATIÈRES

ANNEXES

Annexe		Page
A.	LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	419
B.	LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE - EXTRAITS DE LA PARTIE VIII	427
C.	RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS A LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 18 JUILLET 1980	431

ANNEXE A

LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

25-26 ELIZABETH II

CHAPITRE 34

Loi concernant Je bureau du vérificateur général du Canada et les matières connexes

[Sanctionnée le 14 juillet 1977]

Sa Majesté, sur J'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète:

PARTIE I

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 Loi sur l'administration financière;

"registraire"désigne la Banque du Canada et un registraire nommé 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
renouvelable (3) Une personne qui a servi à titre de vérificateur général ne peut être nommée de nouveau à ce poste.

Vacance (4) Le gouverneur en conseil peut, en cas d'absence ou d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, nommer provisoirement une personne pour remplir ses fonctions.

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
pension (2) Les dispositions de Loi sur la pension 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 la nomination, opter pour la participation au régime de pension prévu à la Loi sur la pension spéciale du service 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.

Examen5. 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.

Idem6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les comptes publics en vertu de

l'article et tous autres états que lui soumet le ministre des Finances pour vérifications; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédéral et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves.

Rapport à la Chambre des communes

7. (1) Le vérificateur général prépare à l'intention de la Chambre des communes un rapport 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 publics 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 effectuées;

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 l'Orateur et dépôt devant la Chambre des communes

(3) Le rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes est soumis à l'Orateur de la Chambre des communes au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle il se rapporte, ce dernier doit le déposer devant la Chambre des communes immédiatement ou, si la Chambre ne siège pas, le premier jour de séance suivante.

Rapport spécial

8. (1) Le vérificateur général peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telles qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation du rapport annuel.

Soumission des

rapports à
l'Orateur et
dépôt devant la
Chambre des
communes (2) Les rapports spéciaux du vérificateur général, visés aux paragraphes (1) et 20(*2) sont soumis à 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 tour 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 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 faits12. 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 A L'INFORMATION

Accès à
l'information13. (1) Sous réserve des dispositions d'une autre loi du Parlement qui se réfèrent expressément au récent paragraphe, le vérificateur général a le droit, à tout moment convenable, de prendre connaissance librement de tous 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 tous 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 représente 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 n'a pas donné des renseignements et éclaircissements satisfaits 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 personnel

15. (1) Les cadres et employés nécessaires au vérificateur général pour l'exercice de ses fonctions sont nommés conformément à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

Marché de services professionnels

(2) Sous réserve des autres lois du Parlement et de leurs règlements d'application, le 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 vérificateur général

(3) Sous réserve des modalités fixées par la Commission de la Fonction publique, le vérificateur général peut assumer les responsabilités et exercer les pouvoirs et fonctions que la Loi sur l'emploi dans la fonction publique confère à celle-ci, à l'exception de celles visées dans ladite loi aux articles 212 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 en matière de direction du personnel

16. Le vérificateur général est autorisé à assumer les responsabilités et à exercer, en ce qui a trait aux employés de son bureau, les pouvoirs et fonctions conférés au conseil du Trésor par la Loi sur 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.

Convention collective

17. Toute convention collective touchant le 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 classification

18. Le personnel du bureau du vérificateur général peut être soumis à des normes de classification établies conformément aux recommandations de celle-ci.

Délégation

19. 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.

Prévisions budgétaires

20. (1) Le vérificateur général prépare des prévisions budgétaires annuelles des sommes d'argent qu'il demandera au Parlement a pour couvrir les salaries, 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.

Attribution des crédits

21. Les dispositions de la Loi sur l'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 du bureau du vérificateur général

22. (1) Le conseil du Trésor nomme un vérificateur compétent chargé d'examiner les recettes et déboursés du bureau du vérificateur général et de communiquer annuellement le résultat de ses examens à la Chambre des communes.

Soumission et dépôt des rapports

(2) Les rapports visés au paragraphe (1) sont soumis au président du conseil du Trésor au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle ils se rapportent, ce dernier doit les déposer devant la Chambre des communes dans les quinze jours de leur réception ou, si la Chambre ne siège pas, dans les quinze premiers jours de la séance suivante.

S.R., c. F-10

23. La Partie VII de la Loi sur l'administration financière est abrogée.

S.R., c. P-35

24. (1) La Partie I de l'annexe I de la Loi sur les relations de travail dans 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 modifié par l'adjonction de l'expression Bureau du vérificateur général du Canada".

S.R., c. E-825

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 "27. 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 des 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-2

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 faire 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 "vérificateur général", sauf indication contraire découlant du contexte.

PARTIE III

ENTRÉE EN VIGUEUR

Entrée en

vigueur31. 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

ANNEXE B

LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIERE -

S.R., c. F-10

EXTRAITS DE LA PARTIE VIII

SOCIÉTÉS DE LA COURONNE

Accès aux livres, etc.76. Le vérificateur a droit d'accès, en tout temps convenable, aux registres, documents, livres, comptes et pièce 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 du vérificateur77. (1) Le vérificateur doit faire connaître, tous les ans, au ministre compétent, le résultat de son examen des comptes ainsi que des états financiers d'une corporation, et le rapport doit indiquer si, à son avis,

a) 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 qui'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 présente article s'applique à l'exclusion de l'article 132 de la Loi sur les corporations canadiennes ou des articles 159 à 161 de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes.

Rapport par l'intermédiaire du ministre 78. Lorsque le vérificateur estime qu'une question concernant une corporation devrait être signalé 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

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS A LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 18 JUILLET 1980

PREMIER RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS A LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 18 JUILLET 1980

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le vendredi 18 juillet 1980

Le Comité permanent des comptes publics à l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT (TRAVAIL DE RECHERCHE SUR L'ANALYSE DU COUT-EFFICACITÉ)

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié le Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes pour l'année financière se terminant le 31 mars 1978, et, en particulier, les chapitres 2, 3 et 5 portant sur le Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité.

SECTION	MATIERE	PARAGRAPHE NUMÉRO DU

IIntroduction..... 3

IIRecommandations..... 4-7

IIIInformation de base..... 8-9

IV Planification des projets d'acquisitions d'immobilisations - Analyses des témoignages..... 10-17

VÉvaluer l'efficacité-
Analyse des témoignages..... 18-27

2. Votre Comité remercie les témoins de leur collaboration.

I-INTRODUCTION

3. Votre Comité a entendu les témoignages et reçu des comptes rendus sur le "Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité" (TRACE) - le premier rapport du Vérificateur général depuis qu'il a obtenu le mandat, en vertu de la Loi sur le Vérificateur général, d'axer son travail sur la valeur reçue en contrepartie de l,argent dépensé. Ce rapport ainsi que les délibérations de votre Comité ont fait ressortir de nouveaux éléments de contrôle de gestion ainsi que d'autres renseignements susceptibles d'être communiqués à la Chambre des communes. Ainsi, le présent Rapport de votre Comité expose les recommandations issues des conclusions détaillées de nos délibérations et des conclusions plus générales visant à renforcer le processus d'imputabilité du gouvernement envers le Parlement.

II - RECOMMANDATIONS

4. Quand aux implications du Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité, et afin d'améliorer le processus d'imputabilité du gouvernement envers le Parlement, votre Comité recommande que:

a) un Comité spécial de la Chambre des communes soit établi et chargé d'examiner les projets en cours pour lesquels ont envisagé des coûts excédentaires (paragraphe 16);

b) le Vérificateur général exerce plus souvent son pouvoir d'émettre des rapports spéciaux de sorte que votre Comité puisse examiner plus fréquemment des questions d'actualité (paragraphe 17);

c) toutes les évaluations de l'efficacité, y compris les méthodes et les conclusions, soient déposées à la Chambre des communes dans les soixante jours suivant leur achèvement et que le Règlement permanent de la Chambre des communes soit modifié afin que les rapports d'évaluation soient automatiquement renvoyés aux comités permanents compétents (paragraphe 24); et

d) les rapports annuels des ministères comprennent des résumés non techniques des évaluations relatives à l'efficacité afin de faire

ressortir l'impact des programmes gouvernementaux (paragraphe 27).

5. Quand aux projets d'acquisitions d'immobilisations votre Comité recommande que:

a) préalablement à l'approbation définitive des projets d'immobilisations de plus de $10 millions, les sous-ministres et les gestionnaires d'organismes gouvernementaux soient tenus de certifier par écrit au Conseil d Trésor que toutes les modalités prescrites par celui-ci ont été suivies et, en particulier, que le projet est appuyé par une documentation précise et complète;

b) plus d'efforts soient consacrés à l'engagement de chefs de projets compétents et que l'on tienne compte du rendement individuel de ces derniers au moment de l'établissement de leur traitement et dans l'avancement de leur carrière (paragraphe 14);

c) le Vérificateur général ait accès à toute l'information pertinente, autre qu'à caractère politique, fournie à un ministre et au Cabinet (paragraphe 15);

d) des lignes directrices soient établies pour veiller à ce que les décisions prises par les fonctionnaires d'un ministère en vertu d'une décision politique reposent sur des instructions écrites; et

e) les estimations des coûts des projets et analyses d'immobilisations soient exprimées en dollars constants et courants.

6. Quand à l'évaluation des programmes, votre Comité recommande que:

a) le gouvernement accorde une grande priorité au travail d'évaluation; que les postes présentement autorisés dans le cadre de la planification et de l'évaluation visent davantage l'évaluation des programmes; et que sur une période de cinq ans, on mette autant l'accent sur l'évaluation de l'efficacité et de la planification (paragraphe 23);

b) les rapports techniques sur l'évaluation de l'efficacité puissent être soumis à un examen critique et faire l'objet d'un commentaire et, en particulier, que votre Comité encourage cette analyse dans des revues spécialisées afin d'axer le commentaire informé du milieu académique sur la technique de la recherche en évaluation (paragraphe 25); et

c) les bénéficiaires de programmes gouvernementaux soient tenus, en vertu d'une entente, de répondre aux demandes raisonnables d'informations aux fins de la recherche en évaluation (paragraphe 26).

7. Votre Comité a fait une série de recommandations qui concerne le travail d'autres comité de la Chambre et a demandé des réponses précises au gouvernement. Ainsi, votre Comité demande respectueusement que le gouvernement donne suite aux recommandations du présent Rapport d'ici le 31 mars 1981, afin que le Parlement soit

tenu au courant de l'évolution du processus d'imputabilité du gouvernement envers le Parlement.

III - INFORMATION DE BASE

8. Les vérificateurs généraux canadiens se préoccupent depuis longtemps du rapport coût-efficacité des biens et services. Le travail du comité d'étude indépendant sur le bureau du vérificateur général du Canada a fait accepter de façon plus répandue et plus officielle le besoin d 'une vérification année sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. Les recommandations de ce Comité ont donné lieu à l'adoption de la Loi sur le Vérificateur général, S.C. 1976-1977, c. 34, qui a été proclamée le 1er août 1977. Outre les exigences concernant la production de rapports prévues dans la Loi sur l'administration financière, la nouvelle Loi établit, par l'entremise de l'article 7, un mandat de vérification portant sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent. Aux termes de les alinéas 7(2) d) et e), le Vérificateur général doit signaler 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:

"des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience; ou

des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre.

9. Pour mettre à exécution son nouveau mandat, le Bureau du Vérificateur général a établi un projet spécial, soit le "Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité" (TRACE) dont les principaux objectifs étaient:

a) d'amasser des renseignements et faire e point sur les systèmes de contrôle de gestion dans le secteur public en termes d'économie, de rendement et d'efficacité; et

b) d'évaluer les pratiques actuelles en matière de planification, de mesure et de contrôle des activités de la Fonction publique canadienne et en faire rapport (par souci d'économie, de rendement et d'efficacité).

IV - PLANIFICATION DES PROJETS D'ACQUISITIONS D'IMMOBILISATION - ANALYSE DES TÉMOIGNAGES

10. L'équipe du projet TRACE a effectué, entre autres, un certain nombre d'études sur la planification en matière d'acquisition d'immobilisations. L'Équipe a examiné 13 projets d'immobilisations, dont le coût total s'élevait à près de $700 millions. Au cours de l'année financière 1977-1978, les sommes dépensées pour ces projets se sont élevées à $161 millions, soit 7% des dépenses en capital prévues dans le Budget principal des dépenses de 1977-1978 ($1,838 million).

11. Le Vérificateur général a essayé de déterminer des normes raisonnables de "souci D'économie". Dans cette optique, il a établi une série de critères pour la vérification des projets d'acquisitions d'immobilisations. Ces critères étaient essentiellement les suivants:

a) la responsabilité et l'imputabilité devraient être clairement définies et connues;

b) les demandes de fonds devraient être appuyées par une documentation appropriée et complète;

c) l'approbation finale devrait être basée sur une information complète;

d) la mise en oeuvre du projet devrait être contrôlée adéquatement; et

e) les projets devraient être étudiés une fois terminés.

12. Votre Comité appuie les critères de vérification proposés par le Vérificateur général et se dit d'avis qu'ils représentent des normes minimales pour évaluer le rendement de l'administration relativement aux projets d'immobilisations. En outre, d'après les témoignages apportés et la documentation présentées devant votre Comité, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères, dont les projets d'immobilisation ont été étudiés, ont accepté ces critères.

13. Selon ces témoignages et cette documentation, la plupart des projets examinés par le Vérificateur général n'avaient pas satisfaits à ces critères et avaient accusé des dépassements considérables des coûts par rapport aux prévisions initiales. Des trois cas examinés par votre Comité - les écoles indiennes, les brises-glaces de classe "R" et l'aéroport de Calgary - aucun n'avait satisfait aux normes prescrites dans les critères de vérification.

14. Selon votre Comité, les projets étudiés par le Vérificateur général démontrent que le contrôle administratif était très déficient. Les témoignages récents indiquent cependant qu'il existe un désir sincère d'améliorer les pratiques de gestion. Les ministères ont déposé une documentation abondante dans laquelle ils décrivent les mesures prises pour renforcer les contrôles administratifs. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié cinq documents importants sur le contrôle de projet:

a) Circulaire no 1978-46-Approbation des projets d'investissement, le 6 novembre 1978;

b) Chapitre 140-Manuel de la politique administrative - Gestion des grands projets, juin 1979;

c) Chapitre 145 - Manuel de la politique administrative - Gestion des projets - Aide-mémoire, juin 1979;

d) Circulaire no 1979-20 - Directives concernant le contrôle des coûts, le 27 juillet 1979; et

e) Circulaire no 1979-31 - Chefs de grands projets de la Couronne, le 21 septembre 1979.

Votre Comité ne peut encore déterminer si le rendement s'est véritablement amélioré. C'est une question qui devrait être examinée dans les prochains rapports du Vérificateur général.

15. Des témoins ont révélé qu'il était impossible d'obtenir la documentation appuyant des décisions qui avaient être prises à l'égard de certains cas étudiés par votre Comité. Votre Comité a constaté que dans certains cas où des projets précis devaient être soumis à l'examen du Conseil du Trésor, les questions posées par celui-ci et les réponses représentées par le ministère ne figuraient pas dans la documentation. De grands projets ont été exécutés sans qu'une information complète ne soit fournie aux responsables. Dans certains cas, cela peut s'expliquer par le fait qu'une décision d'ordre politique puisse avoir été imposée au ministère en cause. Votre Comité est d'avis que le Vérificateur général devrait pouvoir obtenir tout les renseignements appuyant une décision, sauf ceux d'ordre politique. Cette façon de procéder s'applique à toutes les étapes de la prise de décision, y compris les rapports présentés aux hauts fonctionnaires, aux ministres et au Cabinet. Votre Comité juge cependant que le Vérificateur général n'a pas le mandat d'exprimer une opinion concernant le fond de ces décisions.

16. Tous les ans, les projets d'immobilisation constituent une partie important des dépenses publiques. La valeur des engagements actuels pour tous les projets d'immobilisation en cours dépasse largement $10,000 millions. Les témoignages manque flagrant de contrôle administratif et qu'ils risquaient de subir des dépassements de coûts importants. Étant donné le mandat dont il est déjà saisi, votre Comité ne pourrait procéder à un examen exhaustif des projets dont les coûts ont dépassé les prévisions budgétaires. A cet égard, il est d'avis qu'un comité spécial de la Chambre des communes devrait être constitué afin d'examiner tout les projets permanents qui ont déjà accusé des dépassements de coûts prévus. Ce comité devrait examiner ces projets d'immobilisations et déterminer s'ils sont conformes aux critères de vérification établis par le Vérificateur général. Ce Comité devrait également essayer d'obtenir des précisions et des explications sur les questions problèmes de la part des directeurs responsables des travaux de planification initiale et de la gestion courante des projets.

17. Votre Comité a reçu des mémoires et a entendu divers témoignages en réponse aux vérifications officielles terminées en 1977 et qui portaient sur des décisions remontant au début des années 1970. Votre Comité a remarqué que des nouvelles mesures ont été introduites entre-temps. Les directeurs responsables des décisions prises antérieurement étaient rarement disponibles pour répondre aux questions. Les témoins étaient souvent la deuxième ou troisième

personne à assumer la responsabilité du projet depuis la prise de décision. Votre Comité croit qu'il pourrait remplir son rôle de façon plus appropriée si le Vérificateur général exerçait davantage ses pouvoirs pour rédiger des rapports spéciaux. De cette façon, votre Comité pourrait s'arrêter aux questions courantes importantes et demander des comptes aux responsables en invitant les personnes directement concernées à témoigner sur les questions à l'étude.

V - ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ - ANALYSE DES TÉMOIGNAGES

18. Votre Comité a entendu divers témoignages et reçu des mémoires sur l'efficacité des évaluations, rapportés au chapitre 5 du rapport annuel de 1978 du Vérificateur général du Canada. Les études d'efficacité rendent compte de la mesure dans laquelle un programme a atteint son ou ses objectifs. Ces études sont susceptibles d'apprendre aux responsables et, notamment, aux députés, si, les objectifs fixés par les députés ont été ou non atteints, lorsqu'ils ont voté une Loi ou investi des fonds publics. Si les conclusions des évaluations étaient largement diffusées, le Parlement, le Cabinet et les décisionnaires du gouvernement seraient plus à même de prendre des décisions plus judicieuses sur les programmes.

19. L'évaluation des programmes remonte à l'introduction de la rationalisation des choix budgétaires (RCB), au début des années 1960. La principale caractéristique de cette rationalisation étant l'évaluation des retombées des programmes, leur objectif était d'informer sur les retombées des programmes qui, à leur tour, servaient à répartir les ressources, à mieux planifier et à rationaliser les choix budgétaires, suivant les objectifs visés par les programmes et les priorités du secteur public en matière de dépenses. Dans l'ensemble, ces anticipations ne se sont pas avérées exactes. Les efforts déployés par les experts n'ont semble-t-il, pas porté sur l'étude des politiques et sur l'impact des nouveaux programmes mais plutôt sur les résultats obtenus par les programmes en vigueur.

20. En vertu de l'alinéa 7(2)e) de la Loi sur le Vérificateur général, S.C. 1976-1977, c. 34, le Vérificateur général du Canada est tenu de signaler au Parlement les cas pour lesquels "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". Pour assumer cette responsabilité, le Vérificateur général a élaboré certains critères de vérification:

a) les objectifs des programmes et leur retombée devraient être aussi précis que possible;

b) les objectifs des programmes et les retombées susceptibles d'être mesurées devraient être identifiés;

c) les procédures pour mesurer l'efficacité des programmes devraient être aussi à jour que possible et justifiées du point de vue du coût;

d) les résultas touchant l'efficacité devraient être rapportés; et

e) les évaluations devraient servir à améliorer l'efficacité des programmes.

21. Les critères de vérification ont été examinés par votre Comité, à la fois sous forme de témoignages et de rapports écrits. Les critères ont, dans une large mesure, été acceptés comme normes raisonnables pour juger de la suffisance des procédures d'évaluation du gouvernement. Votre Comité appuie ces critères.

22. Les témoignages et les mémoires reçus par votre Comité indiquent que très peu de programmes avaient été évalués au moment de la vérification. Ceux qui l'avaient été ont permis de recueillir des renseignements utiles sur la conception et les effets des programmes. Votre Comité rend hommage aux différents ministères et responsables qui ont fait preuve d'initiative en se livrant aux premières études sur l'efficacité des programmes au sein de la Fonction publique canadienne. Il est évident que l'accent mis sur les études d'évaluation nous procurera des renseignements précieux qui nous permettront de mieux comprendre les programmes et de faire la lumière sur cette question primordiale: "Les programmes valent-ils l'argent que nous leur consacrons?"

23. Une étude faite en 1975, sur l'ensemble du gouvernement nous apprend qu'environ 3,500 années-personnes ont été affectées à la fonction de "planification et d'évaluation", au nombre desquelles on trouve 267 postes de hauts fonctionnaires. Malheureusement, les témoignages montrent que, dans 23 ministères, seules 131 années-personnes ont été consacrées à l'évaluation des programmes, dont 62 dans un seul ministère. Cependant, en dépit du fait que les compétences mobilisées au sein de la Fonction publique aux fins d'évaluation soient très peu nombreuses, les témoignages montrent que cette importante question du contrôle de la gestion des programmes a reçu beaucoup plus d'attention au cours des derniers mois.

24. L'étude des travaux de deux ministères sur l'évaluation de l'efficacité a soulevé une foule de questions importantes sur l'impact des programmes. L'étude des évaluations et les discussions qu'ont suscité les questions des membres (pour lesquels aucune évaluation n'était pour l'instant disponible) illustrent l'importance que les membres pourront éventuellement accorder aux conclusions des évaluations de programmes. De nombreuses questions ressent néanmoins sans réponse et certaines recherches prioritaires n'ont pas été faites. Les évaluations en questions permettent aux parlementaires de vérifier si les objectifs des programmes fixés de par la loi ont été atteints. Ainsi, votre Comité est d'avis que ce type de renseignements aura davantage de portée si les comités concernés de la Chambre peuvent en prendre connaissances.

25. Les méthodes les plus modernes d'évaluation des programmes s'améliorent progressivement, bien que ce domaine de spécialisation soit relativement nouveau. La qualité technique du travail

d'évaluation est parfois difficile à évaluer et dans certains cas, elle peut donner lieu à des discussions très poussées. Aussi, dans certains domaines, il existe aucune méthodologie dont on peut dire qu'elle soit supérieure, et certains aspects des retombées des programmes ne sont pas facilement mesurables. Pour les évaluer, il faut en conséquence utiliser des normes bien établies dans la recherche scientifique. A cette fin, il important que les plus récents travaux soient portés à l'attention de tous les intéressés pour que les progrès profitent au plus grand nombre.

26. Les études d'évaluation exigent souvent l'obtention de nouvelles données auprès des participants au programme, qu'il s'agissaient des organisations gouvernementales, les milieux d'affaires ou des particuliers. Les témoignages ont révélé que, dans certains cas, les participants n'ont pas voulu répondre aux questions destinées à évaluer les retombées des programmes, ce qui a contrecarré les efforts déployés à cette fin.

27. Votre Comité croit que les évaluations de l'efficacité sont normales dans le cadre des responsabilités du gouvernement. Ces évaluations fournissent des renseignements importants sur les résultats obtenus grâce aux fonds alloués au gouvernement par le Parlement. Étant donné que les ministères déposent chaque année un rapport décrivant leurs activités pour l,exercice clos, votre Comité est d'avis que les rapports annuels devraient rendre compte des résultats et des retombées des différents programmes ministériels.

28. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules n^{os} 5, 6, 7, 10, 11 et 12 de la Première session de la Trente et unième Législature et la fascicule no 9 de la Première session de la Trente-deuxième Législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le Président

Bill Clarke