TABLE DES MATIERES

Chapitre		Page
	Lettre d'accompagnement	iii
	Introduction	1
1.	QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRET PARTICULIERS	7
	LES VÉRIFICATIONS D'ENVERGURE GOUVERNEMENTALE	
2.	L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE DES SOCIÉTÉS PROPRIÉTÉ DE LA COURONNE	47
3.	LES MÉTHODES DE PASSATION DES MARCHÉS DU GOUVERNEMENT	95
4.	LA GESTION DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES	115
5.	EXAMEN DU RENDEMENT ET ÉVALUATION DE L'EMPLOYÉ	143
6.	LES INITIATIVES DU GOUVERNEMENT POUR LE PERFECTIONNEMENT DES PRATIQUES ET CONTRÔLES DE GESTION	171
	LES VÉRIFICATIONS INTÉGRÉES	
7.	LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA -- PROGRAMME D'IMMIGRATION	191
8.	LE MINISTERE DE L'AGRICULTURE	229
9.	LE MINISTERE DE L'ÉNERGIE, DES MINES ET DES RESSOURCES -- PROGRAMME DES MINÉRAUX ET DES SCIENCES DE LA TERRE	261
10.	LE MINISTERE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE -- ACTIVITÉS RELATIVES À L'EXPANSION INDUSTRIELLE	301
11.	LE MINISTERE DE LA DÉFENSE NATIONALE	335
12.	LE MINISTERE DE LA SANTÉ NATIONALE	

ET DU BIEN-ETRE SOCIAL 377

13. LE MINISTERE DES TRANSPORTS -- PROGRAMME DES TRANSPORTS DE SURFACE 433

14. LES ACTIVITÉS À L'ÉTRANGER 479

AUTRES OBSERVATIONS DE VÉRIFICATION

15. AUTRES OBSERVATIONS DE VÉRIFICATION 555

* * * * *

16. ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL 587

LES ANNEXES

Annexe

A. LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL 607

B. LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIERE - EXTRAITS DE LA PARTIE VIII 615

C. RAPPORTS DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS À LA CHAMBRE DES COMMUNES 619

D. OPINION ET OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU CANADA 639

Une table des matières détaillée précède chaque chapitre

AUDITOR GENERAL OF CANADA VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

l'honorable Jeanne Sauvé, C.P., député
Président de la Chambre des communes

Madame le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon Rapport à la Chambre des communes pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1982, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions de l'article 7(3) de la Loi sur le vérificateur général, S.C. 1976-77, c. 34.

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

Le vérificateur général du Canada

Kenneth M. dye, F.C.A.

OTTAWA, le 1er décembre 1982

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

À LA CHAMBRE DES COMMUNES

POUR L'EXERCICE FINANCIER TERMINÉ LE 31 MARS 1982

INTRODUCTION

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

Conformément à l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général, j'ai l'honneur de remettre par la présente mon Rapport pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1982.

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 1982 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 reproduits à l'annexe D de ce Rapport.

QUESTION D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	1.1	7
Les sociétés propriété de la Couronne - un sous-gouvernement	1.16	9
Le projet de loi C-123	1.19	9
Classification des entités propriété de la Couronne	1.30	11
Un exemple: Petro-Canada	1.33	12
Un autre exemple: les lettres d'accord	1.37	13
Octroi d'une aide gouvernementale à des entreprises en difficulté	1.39	13
Réalisation de l'obligation de rendre compte	1.41	14
Vérification des sociétés propriété de la Couronne	1.45	15
La vérification intégrée des sociétés propriété de la Couronna	1.53	16
L'information destinée aux ministres	1.71	19
La vérification interne	1.82	21
L'accès à l'information	1.87	21
Les états financiers du gouvernement du Canada	1.92	22
Les dépenses à la fin de l'exercice	1.96	23
Examen du rendement et évaluation de l'employé	1.104	26
Les messages essentiels du Rapport de 1982	1.114	28

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS

1.1 Il s'agit du deuxième Rapport annuel que je présente à la Chambre des communes et je n'étonnerai personne en avouant candidement qu'après deux années passées à Ottawa, ma perception s'est légèrement modifiée.

1.2 Ma première impression de gigantisme, d'incertitude et de lenteur comparable à l'empressement d'une tortue demeure. Cependant, l'expérience de ces derniers mois m'a néanmoins convaincu qu'il y a des occasions d'amélioration d'importance pour lesquelles mon Bureau peut servir d'appui et dans certains cas, jouer le rôle de catalyseur.

1.3 1982 a été une année de réflexion pour tous les Canadiens. Nous avons dû faire face à de sérieuses réalités économiques.

1.4 Dans ce contexte, il peut sembler étrange que le vérificateur général fasse preuve d'un certain optimisme, même teinté de réserva. Néanmoins, je crois qu'il y a lieu d'espérer.

1.5 Je constate l'apparition graduelle, mais indéniable, dans le gouverne- ment et au Parlement, d'une volonté nouvelle en vue d'une meilleure gestion et d'une plus stricte obligation de rendra compte.

1.6 Les entreprises bien administrées qui accusent une diminution des bénéfices ont un réflexe conditionné et énergique: elles s'empressent de réduire les coûts et de couper las dépenses inutiles. La réaction des bureaucrates en période de déficits lourds et croissants est moins immédiate, mais, si la détermination politique est arrêtée, il y a réduction des coûts et coupure des dépenses inutiles. Salon moi, il y a présentement une volonté politique manifeste, et un certain nombre de hauts fonctionnaires ont réagi en faisant preuve d'une fermeté et d'un courage que nous n'avons pas vu depuis quelque temps. J'apprécie le fait que non seulement ils sont prêts à exercer un contrôle sur les coûts et les quantités, mais qu'ils sont prêts à remercier de leurs services les employés dont le rendement n'est pas satisfaisant.

1.7 Nous saurons mieux l'importance qu'accordent les politiciens et les bureaucrates à ce mode de gestion plus strict, lorsque tous les partis politiques amorceront sous peu leur prochaine campagne électorale.

1.8 L'impossibilité pour les députés de connaître tous les détails financiers avant que l'argent des contribuables ne soit engagé leur est une cause de frustration constante. 1.9 Toutefois, la réforme en profondeur du Budget des dépenses permettra aux députés d'obtenir des renseignements vitaux et leur permettra de connaître beaucoup mieux les affectations annuelles de crédits. La Partie III du Budget de 1982-1983 comprend 10 plans de dépense. A l'heure actuelle, on prévoit que la plupart des autres ministères et organismes produiront des plans de dépenses au cours des deux prochaines années, les derniers au plus tard en 1985.

1.10 Ces documents sont difficiles à mettre au point, mais lorsqu'ils auront été élaborés, ils s'avéreront une aide précieuse pour les parlementaires qui doivent tenir le gouvernement dans l'obligation de rendre compte.

1.11 Mon optimisme retenu, toutefois, repose également sur des éléments moins tangibles. Mon travail me permet de fréquents contacts avec plusieurs hauts fonctionnaires du gouvernement et je perçois chez eux une nouvelle attitude à l'égard du contrôle financier amélioré et un intérêt renouvelé dans l'obligation de rendre compte. Cette impression ne se fonde pas sur des preuves de vérification, mais les signes sont là.

1.12 Cela m'amène à vous parler d'une autre question relative au présent Rapport annuel. Oe tout temps, les vérificateurs ont eu tendance à relever les faits défavorables. Cette tendance se perpétue même si nous tentons de présenter un rapport juste et équilibré.

1.13 Toutefois, à mon avis, la bureaucratie d'Ottawa comprend plusieurs fonctionnaires qui méritent des félicitations pour leurs efforts constructifs en vue d'obtenir une meilleure valeur pour l'argent des contribuables dépensé. Dans le cours normal des événements, ces personnes dévouées sont rarement connues du public. Je soupçonne qu'elles ne se reconnaîtront peut-être pas dans ce Rapport. Le fonctionnaire consciencieux et dévoué existe et il se sent concerné. Cependant, j'aimerais qu'on le sache et qu'on le reconnaisse.

1.14 Afin d'améliorer notre propre efficience, nous cherchons, en collaboration avec le Comité des comptes publics, des moyens d'accélérer la présentation et l'étude subséquente des constatations qui découlent de nos travaux. Il faudra, pour y arriver, modifier la Loi sur le vérificateur général et, en outre, mieux choisir les renseignements à communiquer au Comité des comptes publics afin de lui faciliter la tâche. Le présent rapport, toutefois, s'inscrit dans la pratique des années passées et présente les travaux que nous avons effectués au cours de l'année.

1.15 Le vérificateur général a coutume, dans le chapitre 1, de formuler des commentaires sur les questions qui, à son avis, ont une importance spéciale. Je me concentrerai, dans les pages qui suivent, sur des situations qui, à mon avis, donnent lieu à des possibilités d'améliorations significatives et qui, par conséquent, revêtent une importance particulière pour le Parlement.

Les sociétés propriété de la Couronne - un sous-gouvernement

1.16 La plus importante de ces questions, à mon avis, est celle qui a trait à l'obligation de rendre compte des sociétés propriété de l'Etat. C'est une question qui porte à conséquence pour les députés et pour les contribuables. Les citoyens canadiens peuvent, à juste titre, se dire les principaux actionnaires de ces entités; les parlementaires sont leurs porte-parole. Les sociétés propriété de la Couronne doivent être tenues de rendre compte de leur gestion par l'intermédiaire du Parlement.

1.17 L'impact qu'ont ces entités sur l'économie et sur la vie des Canadiens est plus grand que jamais. Le nombre de personnes qui travaillent pour le compte des entités propriété de la Couronne dépasse maintenant celui des employés des ministères et des organismes fédéraux, si l'on fait exception de la GRC et des Forces armées. On a créé un sous-gouvernement afin de réaliser certains des objectifs sociaux et économiques du gouvernement. Cette structure sous- gouvernementale ne rend pas compte de ses activités comme je crois qu'elle le devrait. Si le Parlement ne s'éveille pas bientôt face à ce phénomène qui le tient de plus en plus éloigné des activités qu'il devrait examiner de près et approuver, il ne pourra peut-être plus s'acquitter de la responsabilité fondamentale qui est la sienne, c'est-à-dire avoir l'oeil sur la perception et l'utilisation des deniers publics.

1.18 Pouvoir décrire toutes ces sociétés et toutes ces entités comme étant des ''sociétés de la Couronne'' serait fort commode, permettrait d'en traiter de manière plus cohérente et d'exercer à leur égard un meilleur contrôle. Au Canada, aux termes de la Loi sur l'administration financière, l'expression''société de la Couronne'' désigne une société qui, en dernier lieu, doit rendre compte au Parlement, par l'intermédiaire d'un ministre, de la conduite de ses affaires et désigne les sociétés nommées aux annexes B, C et D de la loi. Malheureusement, au cours des dernières années, on a pris l'habitude de créer, en vertu de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, des sociétés, généralement des filiales de sociétés déjà citées, sans ajouter le nom de ces sociétés aux annexes de la Loi sur l'administration financière. Selon toute apparence, semble-t-il, l'obligation de rendre compte au Parlement semble amoindrie.

1.19 Le projet de loi C-123. Le gouvernement reconnaît maintenant ce problème. La Partie V du projet de loi C-123, une loi concernant l'organisation du gouvernement du Canada, permettra de placer la plupart des sociétés propriété de la Couronne sous le régime de la Loi sur l'administration financière. C'est là

une étape logique et nécessaire si l'on désire que le Parlement puisse effectuer un examen plus satisfaisant de ces sociétés. Les sociétés à vocation culturelle, la Banque du Canada et la Commission canadienne du blé seront les exceptions à la règle.

1.20 À mon avis, toutes les sociétés propriété de la Couronne devraient en fin de compte rendre compte au Parlement. Le libellé actuel du projet de loi et l'énoncé de politiques du gouvernement indiquent clairement que l'on souhaite voir le Cabinet exercer un contrôle plus grand à l'égard de toutes les sociétés propriété de la Couronne, mais ils n'impliquent pas pour autant une obligation de rendre compte au Parlement ou qu'il faille accepter un examen public rigoureux.

1.21 Le but du projet de loi est d'améliorer le contrôle et la direction de ces sociétés par les ministres et de soumettre leurs activités financières au processus de planification et de prise de décision prévu par le Système de gestion des politiques et des dépenses. Le projet de loi renferme des dispositions qui exigent des sociétés l'établissement de plans d'ensemble, ainsi que la mise en place de contrôles des acquisitions et des aliénations et de contrôles des emprunts et il octroie au gouvernement le droit d'exercer, au besoin, tous ses droits d'actionnaire unique, en vertu de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes. Ce projet de loi sera fort utile, compte tenu de ses limites, mais à mon avis, il n'apporte pas de réponse à des préoccupations importantes que nous avons exprimées, mes prédécesseurs ou moi-même ou encore la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité. J'indique au chapitre 2 du présent Rapport ce qui, à mon avis, serait nécessaire pour doter les entreprises propriété de la Couronne d'une obligation de rendre compte appropriée au Parlement.

1.22 Le gouvernement, dans un énoncé de principes, a déclaré que ce n'est pas l'accroissement inconsidéré des contrôles et des lois qu'il faut. Le but de ce projet de loi est d'aider les ministres à mieux utiliser les outils qu'ils possèdent actuellement ou qu'ils posséderont bientôt, dans le but d'établir la direction, la surveillance et l'obligation de rendre compte dont les sociétés propriété de la Couronne ont besoin.

1.23 Il est évident que, pour le gouvernement, l'obligation de rendre compte que l'on exige actuellement n'est guère satisfaisante et dénote tout aussi bien un échec administratif qu'une lacune législative.

1.24 Cela est sans doute vrai si l'on s'en tient uniquement à l'obligation qu'ont ces sociétés de rendre compte de leurs activités aux ministres dont elles relèvent. Il existe cependant un autre niveau d'examen qui est parfois plus important. Il s'agit du contrôle qu'exerce le Parlement. A l'heure actuelle, le niveau de contrôle des activités des sociétés de la Couronne par les parlementaires est tantôt sporadique, tantôt presque inexistant. En outre, les sociétés propriété de la Couronne qui, jusqu'à ce jour n'ont pas figuré aux annexes de la Loi sur l'administration financière, n'éveillent pas toutes le même intérêt chez les parlementaires. De manière générale, elles sont moins susceptibles d'attirer l'attention du Parlement que les sociétés assujetties aux dispositions de la Loi sur l'administration financière.

1.25 Les améliorations que recherche le gouvernement exigeront des cabinets des ministres un travail plus appliqué ainsi qu'une collaboration plus grande que par le passé de la part des sociétés de la Couronne. Tout observateur de la scène gouvernementale connaît trop bien les risques à encourir. Les interrelations sont complexes: cadres et administrateurs; cadres et personnel

du cabinet des ministres; cadres et ministres; administrateurs et ministres. La responsabilité de parler ou d'intervenir au nom du gouvernement est partagée par le ministre responsable d'une société, le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor.

1.26 Les risques de conflits d'intérêts sont également grands pour le fonctionnaire qui assume à la fois la responsabilité de sous-ministre ou de sous- ministre adjoint d'un ministère et celle d'administrateur d'une société de la Couronne.

1.27 Quoi qu'il en soit, il est encourageant de constater que le gouvernement est conscient des lacunes du présent système d'obligation de rendre compte et de direction. À mon avis, le temps est également bien choisi pour prévoir des vérifications intégrées pour ces sociétés. Ce genre de vérifications serait d'une grande utilité pour les ministres et pour le Parlement dans leurs efforts pour améliorer la direction de ces entreprises.

1.28 En dépit des mesures restreintes relatives à l'obligation de rendre compte annoncées par le gouvernement, les cadres des sociétés qui sont la propriété de ce dernier évoqueront toujours leur crainte de voir leur autonomie dans le milieu des affaires sérieusement restreinte, au point même de les empêcher de bien s'acquitter de leurs responsabilités. Il s'agit là d'un argument classique qui évoque, cependant, un risque réel. Je suis convaincu, toutefois, qu'il faut courir ce risque.

1.29 Si une entité est créée dans le but de réaliser un objectif d'ordre public, ses finances doivent alors pouvoir être examinées rigoureusement par le Parlement. L'expérience vécue au Canada nous apprend que si l'on veut que les sociétés propriété de la Couronne s'en tiennent aux objectifs sociaux qui ont présidé à leur création, leurs activités doivent être visibles pour le Parlement et pour le public. Sans cela, il est fort probable qu'ils donneront priorité à leurs intérêts commerciaux immédiats.

1.30 Classification des entités propriété de la Couronne. Un point important toutefois, en ce qui a trait à cette dernière affirmation, est la question de la classification de ces entités. A mon avis, il est nécessaire et justifié d'octroyer à certaines entités propriété de la Couronne une autonomie opérationnelle et décisionnelle plus grande que celle qui est octroyée à d'autres. C'est là en partie une des raisons pour lesquelles il est définitivement nécessaire d'effectuer un examen structuré et régulier de la classification des sociétés propriété de la Couronne ou contrôlées par celles-ci. Il est également fondamental d'examiner à intervalles réguliers si une société donnée doit continuer d'être un organisme de la Couronne. Cette évaluation devrait être faite par le gouvernement et étudiée par un comité de la Chambre des communes.

1.31 Si l'on oblige la direction d'une société à rendre des comptes publique- ment, il faut, en premier lieu, que le Parlement décide et que cette direction sache ce que l'on demande à la société de réaliser. Cela semble assez simple. Toutefois, il n'est pas rare que les vastes objectifs gouvernementaux aux fins desquels ont été créées ces sociétés ne soient pas décrits de manière précise dans les textes de loi ou dans d'autres documents publics. Rien d'étonnant, alors, à ce que l'obligation pour ces sociétés de rendre compte de leurs objectifs de politiques gouvernementales demeure une cible difficile à atteindre.

1.32 La direction, qui peut avoir compris les objectifs de politiques gouvernementales visés au moment de la constitution en société, peut, à cause de changements de personnel, déplacer les priorités et passer de l'objectif initial à des objectifs différents, par exemple, se doter d'un pouvoir économique dont toutes les utilisations n'ont pas été envisagées par le Parlement et par les contribuables lors de la création de l'entreprise.

1.33 Un exemple: Petro-Canada. Le changement apparent des orientations peut être dramatique. Petro-Canada en est un exemple récent. Lorsque la Loi sur la Société Petro-Canada a été présentée en seconde lecture à la Chambre des communes, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources a fortement souligné la nécessité de faire plus dans le domaine de l'énergie, y compris la réalisation de travaux d'exploration risqués et coûteux dans le Grand Nord, et d'établir des ententes intergouvernementales sur la question du pétrole. Toutefois, la plus grande entreprise financière de cette société à ce jour, pour laquelle elle a investi $ 1,7 milliard, s'est située dans le domaine du raffinage et de la mise en marché du pétrole -- l'acquisition de Petrofina par Petro-Canada.

1.34 Des hauts fonctionnaires du ministère nous ont fait savoir que Petro- Canada, une société de la Couronne en propriété exclusive, a été l'instrument par lequel le gouvernement a procédé au choix, à l'évaluation, à la recommandation et à la négociation du bien à acquérir. Le gouvernement du Canada a donc choisi de déléguer à une entité qui n'a pas à rendre pleinement compte de ses actions au Parlement le soin de prendre une décision cruciale en ce qui a trait au Programme énergétique national. Ceci constitue une sérieuse lacune en ce qui concerne la gestion des deniers publics.

1.35 Je me serais attendu à ce que les parties chargées du règlement et de l'autorisation d'une dépense de ce genre puissent fournir l'information suivante:

une évaluation de l'entité que l'on veut acheter, sa valeur par rapport au prix demandé, les divers moyens possibles de se porter acquéreur du bien, les conséquences de cet achat pour l'acheteur (le gouvernement du Canada) et les moyens de financer cet achat.

1.36 Puisqu'aucun de ces renseignements n'était disponible au sein du ministère, nous n'avons pu encore évaluer jusqu'à quel point le $ 1,7 milliard investi par le gouvernement du Canada pour l'achat des actions de la société Petrofina Canada Inc., avait été dépensé en tenant compte de l'économie. Nous avons l'intention de poursuivre notre examen sur cette question lors de la vérification intégrée du secteur de l'énergie du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, en 1982-1983.

1.37 Un autre exemple: les lettres d'accord. Il serait utile, je crois, de fournir un autre exemple de ce que je veux dire. L'un des principes fondamentaux de notre système parlementaire exige que tous les projets de loi portant affectation de crédits soient présentés par le gouvernement au pouvoir et votés par la Chambre des communes. Il existe cependant une coutume qui réduit le rôle du Parlement à celui d'un simple automate. Il s'agit de l'utilisation des lettres d'accord, un mécanisme en vertu duquel un ministre est autorisé par le Cabinet à se porter garant de la solvabilité d'une société. L'obligation morale du gouvernement est sans équivoque, même si les lettres contiennent un déni de responsabilité. Ainsi, même si les garanties pour des sommes obtenues d'une banque en vertu d'une lettre d'accord doivent être par la suite autorisées par le Parlement et être inscrites au Budget principal ou au Budget supplémentaire des dépenses, l'obligation juridique ou morale existe déjà.

1.38 Les sommes en jeu peuvent être très importantes et troublantes. Au cours des six dernières années, plus d'un milliard de dollars ont été prêtés à Canadair au moyen d'une série de lettres d'accord. Le Parlement a autorisé ces dernières le 31 mars 1982. Le plafond autorisé est de $ 1,35 milliard. Ces deniers publics sont dans une situation de risque sans que l'on ait au préalable, à mon avis, établi des critères et des objectifs précis pour justifier la décision de fournir une aide financière, de la renouveler ou de la retirer. Cet exemple est d'autant plus troublant qu'il n'y a aucune certitude que cette somme de $ 1,35 milliard soit suffisante.

1.39 Octroi d'une aide gouvernementale à des entreprises an difficulté. Au cours de la présente période de grave récession économique, l'aide octroyée par le gouvernement à des entreprises en difficulté, par exemple Massey Ferguson, OeHaviiland, Canadair, et, plus récemment, Maislin Industries et Dome Petroleum, représente de très grands risques, même si l'on tient compte de la taille actuelle des budgets. Il ne m'appartient pas, comme mandataire du Parlement, de me prononcer sur les mérites de l'intervention gouvernementale, mais je peux affirmer, dans les circonstances, qu'il est particulièrement important qu'une information fiable soit fournie aux ministres intéressés et au Parlement. Il faut que le Parlement puisse exercer un contrôle sur l'utilisation des deniers publics, surtout lorsque des sociétés en difficulté ont tendance à devenir des sociétés de la Couronne.

1.40 Mon Bureau suivra l'évolution de ces situations afin que nous ayons la certitude que l'information fournie aux ministres et au Parlement est la plus complète possible et que l'autorité du Parlement n'est pas contournée. Nous signalerons et dénoncerons tout mécanisme qui aura pour effet d'engager le Parlement avant que ce dernier n'ait eu le temps d'examiner la situation.

1.41 Réalisation de l'obligation de rendre compte. La difficulté quant à la réalisation de l'obligation de rendre compte est, en elle-même, immense. Il existe, en effet, plus de 300 sociétés de ce genre, y compris les filiales qui emploient quelque 263 000 Canadiens. Les revenus des sociétés de la Couronne ont été de $ 31,9 milliards au cours de l'exercice le plus récent et leurs dépenses se sont chiffrées à $ 33,6 milliards. La plupart de ces sociétés ne sont pratiquement pas connues, même des contribuables les mieux informés. L'ensemble de ces sociétés, toutefois, exigent des contribuables un investissement qui souvent constitue un placement à perte.

1.42 On pourra se faire une meilleure idée des dimensions du problème en comparant l'ensemble de ces sociétés à un immense iceberg, silencieux, majestueux, terrifiant, flottant paresseusement, par un temps brumeux, sur les eaux de l'Atlantique. Le public n'en voit généralement que la partie émergée, c'est-à-dire ne connaît que des sociétés géantes comme le CN, Petro-Canada, Radio-Canada, Air Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement. La partie principale immergée est énorme et moins spectaculaire, moins connue du public, attire moins l'attention du Parlement mais demeure quand même onéreuse pour les contribuables. Oe fait, la partie la plus profonde de l'iceberg regroupe les filiales des sociétés de la Couronne lesquelles peuvent échapper à la vigilance du public.

1.43 À la suite de la présentation par le ministre de l'Agriculture, le 16 juillet 1982, de notre rapport de vérification intégrée portant sur la Commission canadienne du lait, la question de l'obligation de rendre compte a pris une nouvelle dimension. Au delà de l'obligation de rendre compte de la Commission à l'endroit du ministre et, par l'intermédiaire de ce dernier, à l'endroit du Parlement, se greffe une autre question. Quelle est la

responsabilité de la Commission envers l'industrie laitière en ce qui a trait à l'imposition de redevances afin de financer les pertes subies pour écouler à l'étranger les produits laitiers excédentaires? Les sommes ainsi perçues se chiffrent à quelque $ 120 millions par année.

1.44 Je suis convaincu que l'utilisation de la vérification intégrée, dans le cas d'une société de la Couronne comme la Commission canadienne du lait, renforce le processus de l'obligation de rendre compte.

1.45 Vérification des sociétés propriété de la Couronne. Tout au cours du vingtième siècle, l'on s'est interrogé publiquement à plusieurs reprises au Canada, au Royaume-Uni et dans d'autres pays sur l'équilibre à établir entre, d'une part, l'autonomie et la liberté d'action des sociétés et, d'autre part, leur obligation de rendre compte. À qui faut-il rendre compte? À un ministre de la Couronne et, par l'intermédiaire de ce dernier, au Cabinet? Au Parlement par l'intermédiaire du ministre?

1.46 Ces questions ont suscité de nombreux débats. Mais ce n'est là qu'un aspect du problème.

1.47 Il faut également s'interroger sur le rôle du vérificateur. Ce dernier doit rendre possible un examen intelligent et bien renseigné des activités. Son rapport est l'instrument qui permet aux propriétaires d'examiner rigoureusement une opération et de poser les bonnes questions. L'objectif du propriétaire est de déterminer si la société atteint les buts à caractère social pour lesquels elle a été créée. Est ce que ses activités reflètent un souci de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité?

1.48 Il y aura réalisation de l'obligation de rendre compte si la portée de la vérification est suffisante et permet de mettre en lumière les faits. Le Parlement, par l'intermédiaire de l'un de ses comités, doit alors prendre le temps de mener l'examen rigoureux à sa conclusion.

1.49 Malheureusement, à l'heure actuelle, aucun des termes de l'équation n'est satisfaisant.

1.50 Le vérificateur général est, pour le moment, chargé de l'attestation et de la vérification législative de certaines sociétés propriété de la Couronne. O'autres sociétés sont vérifiées par des cabinets du secteur privé. À mon avis, le vérificateur général, à titre de vérificateur mandaté par le Parlement, a la responsabilité de s'assurer que toutes ces vérifications ont la portée et la qualité voulues.

1.51 Cela peut se faire de diverses manières. J'ai tout d'abord suggéré une solution fort simple: les administrateurs de certaines sociétés vérifiées par des cabinets du secteur privé inviteraient le vérificateur général à assister aux réunions du comité de vérification de l'entreprise. Une seule société de la Couronne m'a fait une invitation de ce genre.

1.52 Mon Bureau fera un examen de toutes les activités de vérification effectuées par des vérificateurs du secteur privé qui font rapport aux entreprises qui sont la propriété de la Couronne et il devrait être en mesure d'établir si le Parlement reçoit toute l'information à laquelle il a droit. Nous aiderons aussi les vérificateurs du secteur privé dans la compréhension de leurs responsabilités en matière de vérification législative. Notre objectif sera de voir à ce que l'on utilise des méthodes de vérification uniformes. Mon Bureau, en collaboration avec des collègues du secteur privé, s'efforce d'élaborer des

méthodes de vérification uniformes en ce qui a trait aux entreprises qui sont la propriété de la Couronne.

1.53 La vérification intégrée des sociétés propriété de la Couronne. Tout au cours du long débat sur ce que doit être la portée des vérifications portant sur ces sociétés, personne n'a contesté le simple fait que l'examen rigoureux des activités d'une société, qu'il s'agisse d'une société propriété de la Couronne ou autre, doit s'appuyer sur une vérification compétente. Le principe de la vérification financière ou de l'attestation est depuis si longtemps reconnu qu'on le considère comme admis. On attribue souvent à ce genre de vérification une qualité qui parfois fait défaut.

1.54 La vérification intégrée, système d'examen plus approfondi, à laquelle sont désormais assujettis tous les ministères fédéraux, en vertu de la Loi de 1977 sur le vérificateur général, est une toute autre question. Chose étrange, certains administrateurs de grandes sociétés de la Couronne s'opposent à cette méthode de vérification dont la portée est élargie; cela s'explique peut-être par son niveau plus poussé d'examen. Bien que certaines grandes sociétés aient accepté de se soumettre à une vérification dont la portée est élargie, le simple fait de mentionner la vérification intégrée provoque chez d'autres de vives réactions et, dans ce dernier cas, la discussion de ce sujet passe rapidement du niveau philosophique à un niveau nettement émotionnel.

1.55 Dans un certain sens, cela est surprenant. Il se peut que les arguments évoqués à l'appui de la vérification intégrée aient été trop formels, que leur formulation minutieuse ait été trop théorique. L'avantage réel de cette méthode peut être résumé de manière fort simple: en vérification intégrée, le vérificateur détourne son attention de la mouche qui flotte sur la soupe et va au contrôle de la qualité - ou de l'absence de cette dernière - dans les cuisines.

1.56 Il s'agit de prendre connaissance de la planification, allant même jusqu,à voir ce que l'on exige de chaque individu. Il faut examiner les normes de rendement. Il s'agit d'évaluer tous les systèmes en place qui servent à fournir de l'information à la direction afin que cette dernière puisse déterminer si l'entité a atteint les objectifs fixés. Dans quelle mesure l'analyse des écarts au plan et aux normes est-elle valable? Avec quelle promptitude prend-on les mesures correc- tives requises? Ces mesures sont-elles appropriées?

1.57 Il s'agit, somme toute, d'une évaluation minutieuse de l'état de santé général de l'entité. La vérification intégrée cherche à déterminer si l'entité atteint l'optimisation des ressources. Ses activités sont-elles effectuées en tenant compte de l'économie et de l'efficience et existe-t-il un système de mesures permettant de vérifier si l'entité réussit d'une façon efficace à atteindre les objectifs pour lesquels elle a été créée?

1.58 La vérification intégrée va au-delà des transactions; elle examine la structure qui les sous-tend. Dans le cas d'une simple vérification des transactions, l'accent est mis sur la mouche qui flotte sur la soupe. Pour savoir comment la mouche y est parvenue, il serait sage d'examiner le contrôle de la qualité dans les cuisines, c'est-à-dire dans l'organisation. C'est précisément ce qu'accomplit la vérification intégrée.

1.59 Le Comité des Comptes publics a endossé l'idée de la vérification intégrée appliquée aux sociétés de la Couronne dans son quatrième rapport publié en février 1981. Le projet de Loi C-85 est le premier texte de la loi où l'on fait

directement allusion à la vérification intégrée. Ce projet de Loi, en vertu duquel serait créée la Canagrex, une société de la Couronne, pour s'occuper de la mise en marché à l'étranger de produits agricoles canadiens, a été présenté au cours de l'été 1982. Le libellé de l'article 29(4), modifié en comité, est le suivant:

Le vérificateur général examine chaque année les comptes de Canagrex et il peut, s'il l'estime nécessaire, procéder à une vérification exhaustive (vérification, intégrée) des comptes de ladite société.

1.60 Canagrex ne sera pas la première société de la Couronne à faire l'objet d'une vérification intégrée, mais elle sera, une fois le projet de loi adopté, la première pour qui ce genre de vérification sera obligatoire si, de l'avis du vérificateur général, cela s'impose. Sans contredit, il s'agit là d'un pas vers l'imposition légale d'une vérification plus approfondie des activités des sociétés de la Couronne. Il s'agit là d'une étape essentielle en ce qui a trait à l'exécution d'examens plus satisfaisants et à l'imposition d'une obligation de rendre compte plus acceptable.

1.61 Si l'on veut comprendre la manière dont le gouvernement conçoit habituellement ses rapports avec les sociétés de la Couronne, notamment avec les sociétés les plus importantes, il serait utile d'examiner ces sociétés du point de vue du gouvernement. Quelles sont les exigences du gouvernement à leur égard?

1.62 Ces exigences, à mon avis, sont triples. En premier lieu, il y a la réalisation des objectifs que le gouvernement a fixés à la société. En second lieu, la réalisation de la première exigence demande de toute évidence une saine gestion, laquelle semble également essentielle à la réalisation de la troisième exigence, c'est-à-dire éviter de créer des situations politiques embarrassantes. Cet ordre de présentation est sans doute logique mais il se trouve, sans doute, des cas où il est inversé.

1.63 Aucun gouvernement, et il en va de même pour les hauts fonctionnaires, n'aime à se retrouver dans des situations politiques gênantes. Toutefois, un vérificateur peut être obligé de créer ce genre de situations. Il ne le fait pas, bien sûr, de façon délibérée. Le vérificateur n'a pas, dans l'accomplissement de son devoir, à se soucier des répercussions politiques éventuelles des résultats de ses travaux.

1.64 Cela, tous les gouvernements le savent. Toutefois, mon Bureau n'a pu trouver, au cours des sept dernières années, un seul exemple où un vérificateur du secteur privé, dont les services avaient été retenus par une société de la Couronne, se soit senti obligé de demander que son rapport soit présenté au Parlement. Cela peut expliquer, en partie du moins, le fait que certains ministres trouvent la vérification financière traditionnelle plus rassurante que les examens plus poussés qu'exige la vérification intégrée.

1.65 En résumé, ma préoccupation est la suivante: le gouvernement au pouvoir détient des actions dans ces sociétés et il en est techniquement le propriétaire, mais les propriétaires véritables, en démocratie, ce sont les citoyens qui, si on les tient au courant de la situation et que cette dernière ne leur plaise pas, ont le pouvoir de choisir un autre gouvernement. L'obligation d'aviser les propriétaires véritables de la manière dont ces sociétés sont administrées et de la conduite du gouvernement à leur égard exige que le Parlement ait accès à une information pertinente et fiable.

1.66 Oe fait, au cours de l'année qui vient de s'écouler, mon Bureau a effectué la vérification intégrée de diverses sociétés et nous n'avons pas fait rapport directement au Parlement. À la demande du Conseil d'administration de la Société des Transports du Nord, mon bureau et le cabinet de comptables Oeloitte Haskins & Sells avons conjointement effectué une vérification intégrée de la société. Dans tous les domaines importants, nous avons constaté que la direction tenait compte de l'économie et de l'efficience. Nous avons signalé ce fait au conseil d'administration.

1.67 Pareillement, en ce qui concerne la vérification de Téléglobe, il me fait plaisir de faire remarquer que Téléglobe a trouvé l'expérience d'une vérification intégrée stimulante et enrichissante. La société a remercié mon Bureau de l'approche constructive qu'il avait adoptée au cours de cette vérification.

1.68 Dans un autre cas, notre vérification intégrée du Centre de recherche pour le développement international nous a permis de conclure que le Centre administre ses ressources de façon satisfaisante. Il dessert bien sa clientèle et il est extrêmement bien vu dans les pays en voie de développement. La direction a accepté les recommandations que nous lui avons faites en vue de certaines améliorations et elle a déjà commencé à mettre la plupart de ces recommandations en application.

1.69 Une vérification indépendante et poussée est un élément essentiel de l'obligation de rendre compte envers le Parlement. Le vérificateur général doit pouvoir exiger que l'information résultant de la vérification soit présentée au Parlement, lorsqu'il juge qu'elle est suffisamment importante pour être portée à l'attention des députés.

1.70 Il faudrait également que le Parlement soit au courant des questions qui touchent le contrôle et l'obligation de rendre compte des entreprises mixtes et des autres entités dont la Couronne n'est pas l'actionnaire unique. Notre bureau a recommandé, en 1979, une étude des entreprises mixtes et des entreprises en participation. Rien n'a encore été publié à ce sujet et la question me préoccupe toujours. L'information destinés aux ministres 1.71 Il est entendu dans le concept de gouvernement responsable que les ministres doivent, conjointement et solidairement, rendre compte au Parlement des actions du gouvernement. Cette obligation rigoureuse de rendre compte présuppose que les ministres connaissent raisonnablement bien tous les faits pertinents lorsqu'ils prennent leurs décisions. Cette connaissance des faits doit englober non seulement les aspects politiques mais aussi les effets financiers, économiques et sociaux prévisibles. C'est dans ces derniers cas qu'entrent en jeu l'obligation de rendre compte et la responsabilité des fonctionnaires. Et c'est sur cette obligation de rendre compte que se fondent, à mon avis, mes responsabilités de vérification.

1.72 Je crois que les hauts fonctionnaires et les cadres supérieurs des sociétés de la Couronne sont tenus de s'assurer que les ministres sont avisés, d'une façon objective, de toutes les solutions de rechange possibles et raisonnables. C'est alors seulement, lorsqu'il possède tous ces renseignements, que l'on peut s'attendre qu'un ministre porte un jugement avisé.

1.73 Les hauts fonctionnaires et les cadres supérieurs des sociétés de la Couronne sont également tenus de voir à ce que les décisions subséquentes des ministres soient exécutées de la façon la plus économique et efficiente possible.

1.74 Lorsque nous examinons la qualité de l'information fournie aux ministres, nous vérifions si tous les facteurs pertinents ont été pris en considération, s'ils ont été analysés d'une façon technique compétence par rapport aux buts de l'activité et si l'information a été présentée aux ministres d'une façon claire et concise.

1.75 Malheureusement, nous constatons que les ministres ne reçoivent pas toujours de l'information de cette nature, même lorsque les conséquences de la décision à prendre sont d'une très grande portée. L'achat de Petrofina est un exemple où le ministère n'a pas fourni une telle analyse. VIA Rail en est un autre. Et il y en a encore.

1.76 L'on n'a qu'à songer à la triste histoire de la Consolidated Computer Incorporated. Le gouvernement, à titre de bailleur de fonds, semble particulière- ment vulnérable à ce genre de désastre financier. Dans le cas présent, les contribuables se sont peut-être également laissés entraîner dans une aventure que l'on pourrait attribuer, en somme, au désir d'une société appuyée financièrement par la Couronne d'entreprendre la production de matériel informatique périphérique et peut-être même d'unités centrales d'ordinateur sans étude suffisante du marché et sans planification financière, comptabilité ou contrôles satisfaisants, de quelque nature que ce soit.

1.77 Cependant, il s'agit également d'un cas d'insuffisance d'information fournie à des ministres appelés à prendre des décisions clé et qui ne connaissaient apparemment pas tous les faits avant très tard dans la journée. Entre temps, il a fallu ajouter $ 94 millions au budget de dépenses supplémentaires pour pouvoir honorer les garanties de prêts et payer l'intérêt courant.

1.78 Il est surprenant de constater que l'on n'a pas tenu compte des conseils sollicités auprès d'une organisation comptable nationale compétente. Il reste que les conseils étaient valables et qu'ils constituaient un avertissement raisonnable. Si l'on en avait tenu compte, on aurait peut-être réduit au moins une partie de la perte des contribuables. Cela aurait très certainement contribué à rendre la situation beaucoup moins embarrassante pour le gouvernement.

1.79 Je suis porté encore une fois à conclure qu'afin d'assurer l'obligation de rendre compte, il faut qu'il y ait vérification, tant des aspects financiers qu'organisationnels, dont la portée est suffisante pour permettre de déceler les problèmes. Cette vérification doit être suivie d'un examen rigoureux au niveau parlementaire. À défaut de divulgation publique, la tentation est trop grande de s'enfoncer davantage dans une mauvaise affaire avec l'espoir de renverser le courant, quel que soit l'état désespéré de la situation.

1.80 Etant donné que j'attache beaucoup d'importance à la responsabilité qu'ont les hauts fonctionnaires de voir à ce que les ministres soient convenablement informés, je projette, au cours de toutes les prochaine vérifications intégrées, d'évaluer la qualité de l'information fournie aux ministres au cours du processus de prise de décisions. Nous assurerons le suivi afin de vérifier si les instructions officielles des ministres sont observées par les fonctionnaires.

1.81 Bien entendu, il arrive parfois que les hauts fonctionnaires sentent, avec justification, qu'ils sont obligés de prendre la responsabilité de fautes qu'ils n'ont pas commises. L'an dernier, j'ai mentionné que les sous-ministres et les chefs des sociétés de la Couronne que j'avais rencontrés m'avaient paru très

motivés, dévoués au travail, intelligents et possédant une expérience très vaste. Je n'ai aucune raison de changer d'idée à ce sujet. Bien qu'il n'incombe de critiquer d'une façon constructive les activités dont ils sont responsables, je suis très conscient du fait qu'il leur arrive parfois, dans le but d'appuyer leurs ministres, d'assumer la responsabilité des décisions qui ont été prises sur une base politique avant même qu'ils aient l'occasion d'user de leur influence.

La vérification interne

1.82 En vertu de la Loi de 1977 sur le vérificateur général, ce dernier doit signaler tous les cas où des sommes d'argent ont été dépensées sans tenir compte de l'économie ou de l'efficience. O'ordinaire, ces situations se présentent lorsqu'il y a eu faiblesse de gestion, gonflement des coûts ou intervention politique.

1.83 Une situation de ce genre, attribuable aux trois facteurs susmentionnés et communiqué par les médias, provient du rapport de vérification interne sur la construction du terminus postal de Montréal. Il s'agit là d'un bon exemple de rapport de vérification interne sur des dépenses excessives dans une situation, semble-t-il, où, pour des raisons purement politiques, on n'a pas tenu compte de l'économie et de l'efficience. Il est intéressant de noter que la situation a été dévoilée au grand public lorsqu'un rapport de vérification interne a été publié après avoir été déclassifié.

1.84 Dans certains milieux, on craint, et je partage ces craintes, que des pressions soient exercées auprès des organisations de vérification interne du gouvernement afin qu'ils évitent de formuler des commentaires qui, s'ils étaient rendus publics, par suite de l'adoption de la Loi sur l'accès à l'information, seraient de nature à embarrasser le gouvernement.

1.85 Si cela se produit, l'intégrité professionnelle du personnel concerné subira un dur coup et notre Bureau en sera directement touché parce que nous nous appuyons sur la qualité et l'intégrité du travail de vérification interne. Il va sans dire que j'invite fortement les vérificateurs internes à continuer de pour- suivre leurs efforts en vue d'accroître leur compétence et leur autonomie.
1.86 J'ai l'intention, au cours de mon mandat, de passer en revue chaque projet d'immobilisation important que le gouvernement entreprend.

L'accès à l'information

1.87 Dans le Rapport de l'an dernier, j'ai fait part d'une question qui m'inquiétait au sujet de l'accès à l'information. J'ai exprimé mon inquiétude devant la réticence qu'on rencontrée mes vérificateurs de temps à autre dans les ministères et organismes où je comptais trouver une entière collaboration. J'ai ajouté que j'allais surveiller attentivement les situations qui pourraient se présenter à mes vérificateurs au cours des vérifications de l'exercice 1981-1982.

1.88 Maintenant que j'ai eu l'occasion d'étudier les principes en cause et que j,ai surveillé étroitement les situations auxquelles mes vérificateurs ont eu à faire face, j,en arrive à des conclusions très précises. Le Parlement a adopté des mesures législatives qui stipulent que le vérificateur général doit avoir accès à toute l'information qu'il juge nécessaire pour s'acquitter de ses responsabilités. Ces droits et privilèges sont compatibles avec les conventions constitutionnelles et juridiques qui régissent l'accès à l'information des vérificateurs législatifs nationaux des principaux pays démocratiques du

Commonwealth, des Etats-Unis, de même que des vérificateurs du secteur privé qui effectuent des vérifications statutaires.

1.89 Mes vérificateurs sont tenus de me tenir au courant de tout cas de refus d'information de la part d'un fonctionnaire. J'évaluerai ces cas en fonction de leurs répercussions sur le travail de notre Bureau et sur les droits du Parlement à exiger du gouvernement qu'il rende compte de ses actes.

1.90 J'ai également discuté de la question avec des ministres du Cabinet et avec des hauts fonctionnaires. Notre échange d'opinions a été franc et a contribué, à mon avis, à une plus grande compréhension mutuelle. Jusqu'à maintenant, mon Bureau a reçu l'information requise, bien que, dans certains cas, la documentation ait pris beaucoup de temps à nous parvenir.

1.91 Si je dois m'acquitter de mes responsabilités envers le Parlement et envers les citoyens canadiens, je dois avoir accès sans réserve à tous les documents pertinents, y compris ceux du Cabinet, si je considère qu'il me faut prendre connaissance de leur contenu. Je suis sensible aux préoccupations du gouvernement en ce qui concerne le caractère confidentiel de l'information. J'estime que sa position est conciliable avec le principe du droit d'accès à l'information du vérificateur général. Je crois qu'il y a entrave au droit du Parlement si son vérificateur se voit restreindre la portée de sa vérification ou si ses vérificateurs éprouvent les difficultés à obtenir des renseignements essentiels pour exprimer leurs opinions de vérification. En vérité, l'ouverture d'esprit constitue une des garanties essentielles au maintien de l'institution parlementaire.

Les états financiers du gouvernement du Canada

1.92 Cette année, j'en suis arrivé à la conclusion que les conventions comptables du gouvernement étaient non seulement insatisfaisantes pour permettre de présenter l'information d'une façon fidèle mais, dans un cas significatif, elles n'avaient pas été respectées.

1.93 J'ai incorporé quatre réserves à mon opinion sur les états financiers de 1982 du gouvernement. Trois d'entre elles font part de mes inquiétudes fondamentales en ce qui touche la convenance des conventions comptables du gouvernement:

-Bien que les états financiers soient intitulés les "États financiers du gouvernement du Canada'', ils n'indiquent pas d'une façon que je juge convenable des activités importantes du gouvernement.

-Les prêts et les souscription pour l'aide au développement international sont surévalués de $ 3,9 milliards, en raison des concessions qu'ils comportent.

-Des obligations de paiement se chiffrant à environ $ 14,5 milliards, qui comprennent des sommes à verser en vertu de crédits statutaires, des indemnités de cessation d'emploi et du passif actuariel découlant des dispositions d'indexation des régimes de pensions des employés, ne sont pas comptabilisées. En outre, en violation directe de ses propres conventions comptables, le gouvernement a déclaré comme élément de passif des recettes de $ 445 millions provenant des redevances d'exportations sur le pétrole.

1.94 Le Comité permanent des comptes publics, le gouvernement et moi- même, nous nous intéressons tous à l'amélioration des rapports financiers sommaires du

gouvernement du Canada. L'Institut canadien des comptables agréés, par l'entremise de son Comité de comptabilité et de vérification du secteur public, s'intéresse également à cette question. Bien que j'éprouve certaines inquiétudes, j'ai bon espoir que, grâce à la consultation, nous pourrons atteindre aussitôt que possible notre but commun qui est de fournir de l'information financière de nature à répondre le mieux possible aux besoins des utilisateurs.

1.95 Mes réserves sont exprimées de façon plus détaillée dans les sections du volume 1 des Comptes publics du Canada qui traitent de l'opinion et des observations du vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada; ces sections sont reproduites à l'annexe 0.

Les dépenses à la fin de l'exercice

1.96 En un certain nombre d'occasions, au cours de l'exercice précédent, les députés et les contribuables ont exprimé leur inquiétude devant le fait que, selon eux, le gouvernement fait une dépense massive de l'argent des contribuables au cours des dernières semaines de l'exercice financier. Cela laisse supposer qu'il se produit du gaspillage.

1.97 Nous avons effectué une analyse, fondée sur l'information que nous avons tirée des''états mensuels des opérations financières du gouvernement du Canada,'' publiés par le ministères des Approvisionnements et Services. Le total des dépenses ont été inscrites, sur une base mensuelle pour une période de six ans. Lorsque les résultats ont été mis sous forme de graphiques, il est devenu évident qu'il se fait des dépenses anormales à la fin de l'exercice. La pièce 1.1 indique les dépenses budgétaires mensuelles du gouvernement en milliards de dollars. La pièce 1.2 indique les mêmes dépenses, mois par mois, exprimées en pourcentage du total des dépenses annuelles.

1.98 Les opérations financières de l'État sont comptabilisées sur une base mensuelle, et il existe des périodes supplémentaires, à la fin de l'exercice, pour tenir compte des opérations et ajustements finals. Dans les pièces ci-jointes, ces opérations et ajustements finals ont été incorporés aux données du mois de mars, étant donné qu'elles correspondent à des dépenses ou à des comptes à payer qui surviennent en mars pour la plupart et qui se rapportent aux activités de ce mois- là.

1.99 En utilisant les mêmes données, nous avons préparé un graphique distinct pour chaque ministère et nous avons constaté que cet accroissement accentué des dépenses à la fin de l'exercice se manifestait dans la plupart des ministères. Toutefois, les données sont moins fiables lorsqu'elles sont ainsi réparties par ministère vu que d'autres facteurs, comme les modifications des structures et des programmes, font dévier la courbe de base des dépenses.

1.100 En dépit de ces restrictions concernant les données et le caractère des systèmes de comptabilité, il est manifeste qu'il y a bel et bien accroissement accentué des dépenses à la fin de l'exercice et que ce phénomène se produit exercice après exercice.

1.101 Cela ne signifie pas que les dépenses à la fin de l'exercice constituent automatiquement un gaspillage. Il serait injuste et risqué de généraliser en disant, simplement parce que cela se produit, que les dépenses à la fin de i,exercice constituent nécessairement un gaspillage. La nature même du système budgétaire encourage les responsables à reporter les dépenses discrétionnaires à plus tard, au cours de l'exercice. Ceia a pour but d'assurer la souplesse

nécessaire pour faire face aux événements ou aux besoins imprévus. Puis, au fur et à mesure que la fin de l'exercice approche, on dépense les sommes qui restent afin de réaliser l'ensemble des objectifs des programmes. Il s'agit d'une pratique courante dans le secteur privé et cela peut fort bien dénoter chez un fonctionnaire le souci de gérer avec prudence et soin la trésorerie dont il a la garde.

1.102 Bien entendu, tout système de contrôle peut prêter à des abus. L'ampleur des dépenses, à la fin de l'exercice, ne constitue pas, en elle-même, un abus. Il n'est pas non plus automatiquement établi que les dépenses de cette nature sont nécessaires et que les ministères responsables en reçoivent pour leur argent. En cette période de restrictions budgétaires, il est tout particulièrement important d'éviter les dépenses irréfléchies. Malheureusement, dans le passé, les sous-ministres ont eu maintes occasions de constater le fait que, dans le secteur privé, on récompense pour des ''sommes périmées'' alors que, dans le secteur public, on pénalise.

1.103 Afin de déterminer si le système de contrôle actuel donne lieu à de graves abus, j'ai l'intention d'examiner d'une façon plus détaillée les dépenses à la fin de l'exercice dans le cadre d'une étude de la gestion de la trésorerie et de la dette.

Examen du rendement et évaluation de l'employé

1.104 Au cours des dernières années, mon Bureau a effectué un grand nombre d'études de la gestion des ressources humaines. Au cours du présent exercice, ce travail a comporté une enquête auprès des fonctionnaires afin de déterminer l'efficacité du système d'évaluation. Quelques-unes de nos constatations sont suffisamment troublantes pour que je décide de le signaler aux députés.

1.105 Les relations du superviseur avec l'employé sont essentielles à toute productivité satisfaisante. Les deux, superviseur et employé, doivent savoir ce que l'on attend de l'employé, non seulement d'une façon générale, mais d'une façon plus précise afin qu'il n'y ait aucun doute dans leur esprit. Cependant, cette connaissance, en elle-même, n'est pas suffisante. Il est également important qu'il existe des liens de communication soutenus afin que les superviseurs soient au courant du niveau de productivité atteint et que les employés sachent si leur rendement est satisfaisant. Dans le cas contraire, que peuvent-ils faire pour l,améliorer?

1.106 Notre vérification des processus d'examen du rendement et d'évaluation de l'employé dans la fonction publique a produit des données inquiétantes et soulevé de graves questions au sujet de l'efficacité de ce processus. Il en est question de façon plus poussée dans le chapitre 5 de ce Rapport.

1.107 Selon les résultats de notre enquête, 68 p. 100 des employés estiment que le processus actuel d'examen et d'évaluation a peu ou pas d'effets sur la façon dont ils accomplissent leur travail. Quarante-deux pour cent des employés ont mentionné qu'il n'était question de leur rendement qu'une fois par année, au moment de leur évaluation annuelle; 47 p. 100 ont déclaré qu'ils ne recevaient pas suffisamment d'information au sujet de leurs faiblesses ou problèmes en ce qui concerne leur rendement.

1.108 À l'instar de mon prédécesseur, j'ai déjà fait part de mon inquiétude au sujet de la productivité dans la fonction publique, et la vérification, au cours

du présent exercice, des processus d'examen du rendement et d'évaluation de l'employé dans la fonction publique a accentué mon inquiétude.

1.109 Tout ne tourne pas rond lorsque 30 p. 100 des fonctionnaires faisant partie de l'échantillon de l'enquête signalent qu'ils ne sont pas au courant du rendement au travail que l'on attend d'eux. Si on extrapole ce pourcentage pour l'ensemble de la fonction publique, on constate qu'il est probable qu'une part importante de l'ensemble des traitements sont versés à des hommes et à des femmes qui ne savent pas au juste ce que l'on attend d'eux en ce qui concerne le rendement au travail.

1.110 L'examen du rendement devrait constituer, dans la fonction publique, un des principaux systèmes de gestion qui ait un effet positif sur la productivité. Cependant, si le système d'examen du rendement et d'évaluation de l'employé ne contribue pas, comme il devrait, à cet effet positif, il ne peut malheureusement pas servir également pour éliminer les employés qui ne peuvent ou ne veulent pas fournir un rendement satisfaisant.

1.111 Une des plaintes formulées très fréquemment dans le secteur privé au sujet de la fonction publique est que la sécurité d'emploi est trop grande et que, une fois qu'un employé y est entré, il n'a plus à craindre d'être congédié pour incompétence ou refus de respecter les normes de rendement. Selon nos constatations, il se peut que cette accusation soit bel et bien fondée. Dans les sept ministères qui ont fait l'objet d'une vérification, seul 1 p. 100 des employés ont eu une évaluation marquée ''insatisfaisant''. Si nous extrapolons ce pourcentage pour l'ensemble, nous constatons que seuls 2156 employés sur un total de 215 643 assujettis à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique en 1981 ont eu un rendement insatisfaisant. Pour l'ensemble de l'exercice 1981, un peu plus de 500 employés ont reçu leur congé ou ont été rayés de la fonction publique en raison de leur incompétence ou incapacité.

1.112 Étant donné que l'on perçoit depuis longtemps comme impossible de renvoyer un employé sans fournir un ensemble de preuves solides, dont une partie devrait être faite sous forme de rapports d'évaluation, le défaut de remplir ces rapports s'en tenant aux faits laisse souvent les parasites dans un état de sécurité, du moins pour une longue période, et contribue à donner à la fonction publique une réputation dont elle pourrait se passer ou qu'elle ne mérite pas.

1.113 Ces constatations prennent d'autant plus d'importance si l'on songe à la nécessité persistante qu'il y a d'atteindre un niveau de productivité satisfaisant et d'exercer un contrôle sur le nombre de personnes dans la fonction publique, surtout en cette période de grave récession. Heureusement, il y a des indications d'une plus grande fermeté.

Les messages essentiels du Rapport de 1982

1.114 Comme seront en mesure de le constater bon nombre de lecteurs, nous structurons nos activités de vérification de façon à ce que des équipes s'occupent de chaque ministère et organisme. Selon la portée de la vérification d'un exercice donné, une équipe peut consister en un petit groupe d'agents professionnels qui ont reçu la formation nécessaire pour effectuer une vérification financière, ou peut comprendre divers spécialistes d'autres disciplines si l'objet de la vérification le justifie. Au cours de chaque exercice, nous effectuons également un certain nombre de vérifications spéciales au cours desquelles nous obtenons de l'information d'un groupe de ministères suffisamment considérable pour permettre une représentation statistique pour l'ensemble de la fonction publique. Il s'agit des vérifications effectuées à

l'échelle du gouvernement et qui portent sur un thème particulier, par exemple l'obligation de rendre compte des sociétés de la Couronne ou sur certains aspects de la gestion des ressources humaines.

1.115 Selon nous, lorsque les constatations des vérificateurs le justifient, nous consacrons un chapitre du Rapport annuel au travail de chaque équipe. Nous savons, toutefois, qu'un grand nombre de nos lecteurs pourraient trouver avanta- geux que les messages essentiels soient réunis dans une seule section. C'est pourquoi ceux-ci ont été rassemblés dans la section suivante de ce chapitre. Chaque sujet est ensuite exposé avec plus de détails dans un chapitre du Rapport. Etant donné que les messages essentiels sont présentés sous forme de résumés, je mets en garde les lecteurs pour qu'il lise les chapitres d'où ils ont tirés, afin d'en mieux comprendre leur portée.

Les méthodes de passation des marchés du gouvernement (chapitre 3)

oEn 1981-1982, le gouvernement du Canada a conclu des marchés de fournitures et de services s'élevant à plus de $ 8,8 milliards.

oDe ce total, des marchés d'une valeur approximative de $ 4,8 milliards ont nécessité l'approbation du Conseil du Trésor ou du ministère des Approvisionnements et Services. Quelque 70 p. 100 ($ 3,4 milliards) de ces contrats ont été accordés en vertu des dispositions de l'article 8 du Règlement sur les marchés de l'État, lequel permet les contrats sans appel d'offres. Selon notre échantillon, ces contrats étaient examinés comme il se doit au cours des phases de la définition des exigences et de la sélection du fournisseur, donnant ainsi une assurance raisonnable que les fonds alloués aux contrats accordés en vertu des dispositions de l'article 8 sont contrôlés de manière efficace.

oEnviron $ 4 milliards des fonds alloués aux contrats ont été approuvés dans le cadre des pouvoirs délégués aux ministères et organismes. Nos observations ont porté sur des contrats d'une valeur estimative de $ 300 millions, approuvés par les ministères et les organismes. Parmi les contrats compris dans ces $ 300 millions, nous avons constaté que dans le cas de ceux accordés en vertu des dispositions de l'article 8, le processus d'examen critique n'était pas suffisant pour donner une assurance raisonnable que le contrat était nécessaire, que le ministère ou l'organisme en question avait raison d'accorder le contrat sans appel d'offres, qu'il avait choisi un fournisseur qualifié à un taux raisonnable et qu'il avait planifié comme il se doit les clauses du contrat en vertu desquelles le fournisseur pouvait être tenu responsable.

oLe manque de contrôle dans le processus d'examen critique au sein des ministères et organismes provient, entre autres, du fait que l'article 8 du Règlement sur les marchés de l'Etat est une porte ouverte aux abus. Par exemple, cet article spécifie qu'il n'est pas nécessaire de lancer un appel d'offres lorsqu'un contrat ne dépasse pas $ 30 000. Par conséquent, le niveau de $ 30 000 est considéré comme la justification première permettant d'adjuger un contrat sans appel d'offres. Lorsque cette ''exigence'' est satisfaite, les contrats ne sont pas soumis à un examen critique rigoureux.

oDans le cas des contrats conclus tant avec appel d'offres que sans appel d'offres, nous avons constaté que le contrôle exercé sur l'administration de ces contrats après leur adjudication était insuffisant. Il en découle un certain manque de conformité avec les politiques gouvernementales relatives à la passation des contrats.

oLes lacunes relevées dans les méthodes de passation des marchés du gouvernement peuvent être comblées à l'aide de directives plus précises de la part du Conseil du Trésor, tout particulièrement en ce qui a trait au recours à l'article 8 par les ministères, à l'aide de vérifications internes sur les méthodes des ministères relatives à la passation des contrats et à l'aide d'un meilleur appui des cadres supérieurs à l'égard des préposés aux contrats des ministères.

La gestion des heures supplémentaires (chapitre 4)

oAu cours de l'exercice financier de 1981-1982, les ministères et les organismes gouvernementaux ont consacré $ 219 millions à la rémunération pour des heures supplémentaires. Les dépenses ainsi encourues équivalent à la rémunération de 8 700 années-personnes et à 3,7 p. 100 des traitements réguliers. On a évalué à $ 25 millions ou 1 000 années-personnes de plus les congés compensatoires octroyés au chapitre des heures supplémentaires.

oLe temps supplémentaire peut être le moyen le plus économique et le plus approprié de combler les besoins en personnel supplémentaire. Notre examen de sept entités, auxquelles sont imputables 70 p. 100 des dépenses engagées au chapitre des heures supplémentaires, a révélé qu'il faudrait apporter des améliorations à la gestion des heures supplémentaires.

oLes ministères, pour la plupart, ne possédaient pas de plans d'action pour combler les besoins prévisibles en personnel. En outre, il n'existait pas d'évaluation de l'utilisation des heures supplémentaires et des solutions de rechange. On avait tendance à réagir selon les circonstances plutôt que de prévoir les événements grâce à un système de planification bien conçu.

oÀ cause de l'absence de normes de travail, de critères de rendement et de niveaux de service déterminés, la décision d'avoir recours aux heures supplémentaires est souvent subjective et, dans certains cas, l'on peut se demander s'il était vraiment nécessaire ou urgent d'effectuer des heures supplémentaires.

oDe façon générale, les politiques et les lignes directrices des ministères ne régissent pas la gestion des heures supplémentaires de façon satisfaisante. Les gestionnaires locaux ne possédaient donc pas de directives en ce qui a trait, par exemple, à l'attribution des responsabilités en ce qui concerne l'autorisation et le contrôle de l'utilisation des heures supplémentaires, l'étude des solutions de rechange et la planification et l'établissement des budgets relatifs aux heures supplémentaires.

oMalgré le grand nombre de systèmes informatiques sur les ressources humaines que possèdent les ministères et les organismes centraux, l'information offerte sur les heures supplémentaires n'a pas répondu aux besoins des gestionnaires. Nous avons constaté, entre autres, que le système central d'information sur les ressources humaines (SEPC) ne fournissait pas une information précise ou opportune sur les heures supplémentaires.

Examen du rendement et évaluation de l'employé (chapitre 5)

Nous avons effectué une étude globale des processus servant à l'examen du rendement et à l'évaluation de l'employé utilisés au sein de la fonction publique et avons constaté ce qui suit:

oLa qualité des systèmes varie beaucoup d'un ministère à l'autre, certains ministères ayant déjà apporté des améliorations importantes à leurs systèmes ou qui sont à le faire.

oLa qualité et l'étendue des communications entre superviseurs et subalternes, sur le rendement, laissaient à désirer.

oPlusieurs employés estimaient que le processus servant à l'examen du rendement et à l'évaluation de l'employé n'influençait pas ou très peu leur rendement au travail.

oPlusieurs gestionnaires estimaient que ce processus n'était qu'une simple formalité et n'influençait que très peu leur prise de décisions administratives.

oLes ministères, au dire de la plupart des employés, ne tenaient pas compte des renseignements contenus dans les évaluations lorsqu'ils prenaient leurs décisions en matière de dotation en personnel, de formation, de perfectionnement et de planification des carrières tei que le stipulaient (explicitement ou implicitement) les politiques ministérielles.

oLa plupart des ministères ne possédaient pas de systèmes leur permettant d'évaluer convenablement l'efficacité de leurs programmes visant l'examen du rendement et l'évaluation de l'employé; ils s'intéressaient plutôt au nombre d'évaluations qui étaient effectuées.

Les initiatives du gouvernement pour le perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion (chapitre 6)

oLe 31 mars 1982, les plans d'action de 25 ministères avaient été appuyés, ce qui représentait 66 p. 100 des dépenses gouvernementales. Quatre plans d'action ministériels sont sur le point d'être appuyés, alors qu'un autre ministère en est encore à l'étape de l'enquête.

oDes 25 plans d'action appuyés, 3 ont vu leur mise en oeuvre abrégée à cause d'importants changements de structure du gouvernement et 22 en sont à diverses étapes de leur mise en oeuvre. Trois plans d'action sont à la veille d'être officiellement terminés. Neuf ministères, dont sept sont à réviser leurs plans, accusent des retards globaux importants. Six autres accusent des retards moins importants et nous n'avons pas pu évaluer les progrès d'un autre ministère à cause du manque de dates repères.

oEn général, nous avons constaté que les cadres supérieurs se préoccupaient de plus en plus d'améliorer les pratiques et les contrôles de gestion, même au sein des ministères où il y avait eu ralentissement des progrès mesurables. Il est difficile de mesurer des progrès de cette nature en regard de points de repère tangibles, mais il faut reconnaître que ces progrès sont bel et bien attribuables au PPCG.

oDans le cadre du processus du PPCG, les ministères ont beaucoup progressé dans l'ensemble pour ce qui est d'établir des fonctions de planification et d'élaborer des plans stratégiques, ainsi que de mettre au point des fonctions de vérification interne et d'évaluation des programmes. Toutefois, il y a toujours des retards dans 8 des 22 ministères en ce qui concerne la mise au point et la mise en place de systèmes d'information de gestion.

oLes 25 ministères dont les plans ont été révisés ont évalué à $ 225 millions leurs frais engagés dans le programme et à quelque 3 500 années-personnes leur effectif consacré au PPCG. Dans le cas de neuf de ces ministères, les coûts sont passés de $ 96 à $ 134 millions et l'effectif de 924 à 1 356 années-personnes. Toutefois, étant donné que ces coûts n'ont pas été calculés de façon uniforme, il est impossible de déterminer l'exactitude de ces chiffres.

oLe Bureau du contrôleur général a calculé que le gouvernement avait déjà obtenu des avantages susceptibles de se répéter de l'ordre de $ 10,6 millions et des avantages non susceptibles de se répéter de $ 16,5 millions et les sous-chefs des ministères et organismes se sont officiellement engagés à retirer d'éventuels avantages susceptibles de se répéter de $ 122,9 millions et non susceptibles de se répéter de $ 15,5 millions. Jusqu'à présent, aucun ministère, à l'exception de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada pour son système de prestations d'assurance-chômage, n'a encore établi de processus pour contrôler les avantages effectivement retirés.

oNous avons également constaté que les ministères et le BCG ne s'étaient pas efforcés d'évaluer soit les résultats des projets terminés, soit les réalisations des projets et des plans par rapport à leurs objectifs. Le BCG a prévu une évaluation officielle du programme du PPCG en 1984.

La Commission de l'emploi et de l'immigration
du Canada (chapitre 7)

oDes études de la Commission soulèvent des questions sur la capacité d'adoption des immigrants membres de la catégorie de la famille qui risquent d'affecter les programmes sociaux et le marché du travail au Canada. Cependant, la Commission n'a pas évalué si ses critères de sélection lui permettaient de s'assurer que ces immigrants s'établissaient avec succès au Canada.

oQuoique la Loi sur l'immigration stipule que les immigrants doivent obtenir un visa avant leur entrée au Canada, plus de 10 p. 100 des immigrants font leur demande alors qu'il se trouvent déjà au pays. L'usage fréquent du pouvoir exceptionnel et discrétionnaire de l'octroi, au Canada, du droit d'établissement n'est pas suffisamment contrôlé et suivi par l'administration centrale.

oIl existe un manque de contrôle aux points d'entrée au Canada. Par ailleurs, la Commission n'a pas rationalisé ses efforts pour dépister et expulser les contrevenants à la Loi sur l'immigration.

oLa Direction de l'arbitrage, à l'administration centrale, exerce de façon efficace la direction à l'égard des arbitres.

oLes pratiques de recouvrement de la Commission ne tiennent pas compte du Règlement sur l'immigration de 1978, y compris les modalités particulières applicables aux réfugiés et aux membres des catégories désignées en ce qui concerne l'échéance des remboursements.

oLe système de gestion de l'administration centrale ne lui permet pas de s,assurer que la mise en oeuvre du Programme d'immigration est conforme à la Loi, au Règlement et aux lignes directrices. L'administration centrale néglige ainsi un aspect important de son mandat de direction fonctionnelle.

La ministère de l'Agriculture (chapitre 8)

Ensemble du ministère

oLe ministère cherche à améliorer ses activités de gestion. On est encore à mettre au point certains des nouveaux systèmes de gestion mis en place au cours des trois dernières années et donc, la plupart de nos constatations portent sur ces domaines.

oBien que les éléments d'un système de planification valable soient en place, la planification stratégique n'est pas suffisamment détaillée ni assez précise pour permettre d'assurer une prise de décision judicieuse.

oLes objectifs des composantes de programme ne sont pas exprimés en des termes qui permettent d'utiliser l'information de gestion actuelle à des fins d'un contrôle suivi de l'efficacité.

oPour de nombreux postes des catégories scientifique et professionnelle du ministère, les activités de dotation accusent de sérieux retards en raison surtout d'un manque de planification des ressources humaines et d'une définition insuffisante des responsabilités en matière de formation et de dotation.

oLe ministère possède de bons systèmes permettant de comparer les dépenses réelles au budget. Toutefois, il existe des domaines, tel celui de la recherche, où il faudrait établir des systèmes qui puissent apparier les coûts aux résultats obtenus.

Développement du secteur agro-alimentaire

oLa Direction générale de la recherche n'a établi aucun procédé général ni attribué de responsabilités quant à la santé et la sécurité dans les laboratoires ou à l'entreposage et l'élimination des substances biologiques et des produits chimiques toxiques et dangereux.

oTrès peu a été fait en vue d'évaluer les effets de la perte de 25 p. 100 des chercheurs scientifiques qui doivent prendre leur retraite au cours des quatre prochaines années.

oIl faut réévaluer la participation du ministère aux programmes d'évaluation générique. Après 77 ans, seulement 13 p. 100 des troupeaux de bovins laitiers au Canada sont visés par le programme.

oLes prélèvements en vertu des dispositions de la Loi sur l'assistance à l'agriculture des Prairies ont cessé en 1972, laissant un solde de $9 millions dans un Fonds. Aucun paiement n'a été versé depuis plus de huit ans et aucune disposition n'a été prise quant à l'utilisation de cette somme.

Réglementation et inspection agro-alimentaire

oAucun cours de formation officiel n'est offert à l'ensemble des inspecteurs des importations et des exportations et il n'existe aucune précision quant aux aptitudes que doivent posséder ces inspecteurs. Il y a donc des possibilités que des parasites et des maladies végétales susceptibles d'endommager les récoltes s'introduisent au Canada.

oEn 1980-1981, les Services nationaux d'inspection (Hygiène des viandes) de la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments ont entraîné des dépenses en temps supplémentaires qui ont dépassé $ 5 millions dont on n'a recouvré que 60 p. 100.

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources
Programme des minéraux et des sciences de la Terre (chapitre 9)

La gestion du changement constitue le défi le plus important que doivent affronter les responsables du Programme des minéraux et des sciences de la Terre (PMST). L'expansion rapide du Programme de l'énergie et les projets de mise en valeur des ressources ont créé de nouvelles demandes considérables d'information et d'études de recherche sur les sciences de la Terre. Les responsables du PMST ont assez bien réagi vis-à-vis de ces nouvelles exigences en élaborant de nouvelles capacités et en modifiant la structure et les pratiques de gestion du secteur. Toutefois, ils n'ont pas réussi à améliorer assez rapidement certains des processus de gestion pour les adapter aux changements rapides et étendus auxquels ils doivent maintenant faire face. Oes améliorations s'imposent dans des domaines comme la planification de la stratégie, la planification des ressources humaines et la politique informatique afin qu'il y ait une meilleure utilisation des ressources affectées au PMST.

oLes responsables du PMST projettent des changements susceptibles d'entraîner de nouvelles dépenses supérieures à $ 1 milliard au cours des cinq à sept prochaines années. Ces changements comprennent notamment l'obtention d'un nouveau satellite-radar de télédétection et l'adoption de nouveaux programmes relatifs aux minéraux ainsi que de nouveaux projets tels que l'évaluation des ressources au large des côtes. Bien que les gestionnaires du PMST aient fait beaucoup de progrès en ce qui concerne la planification au cours du dernier exercice, ils auront beaucoup de difficultés à faire face aux nouvelles exigences de planification assorties à ces projets.

oLa planification des ressources humaines du PMST ne répond pas de façon satisfaisante aux besoins en matière de personnel scientifique et technique du PMST. Il existe de graves pénuries dans certains secteurs de spécialisation comme la géologie pétrolière et la géophysique. Tout porte à croire que ces pénuries continueront à se manifester dans des secteurs clés du Programme et qu'elles affecteront la capacité du PMST à mener à bonne fin des projets prévus comme l'évaluation des ressources au large des côtes.

oLa direction des Levés et de la Cartographie fait figure de chef de file, à l'échelle mondiale, en ce qui concerne l'application, à la préparation des cartes, de la technologie avancée de l'ère des ordinateurs et des satellites, en vue d'accroître l'efficience dans ce domaine. Toutefois, elle en est encore à l'époque des diligences en ce qui a trait à l'impression de ces cartes. Les décisions d'acquérir des presses afin d'accroître sensiblement l'efficience de l'impression des cartes se font attendre depuis plusieurs années. La direction estime que si elle avait remplacé une de ses petites presses en 1975, à un coût de $ 150 000, elle aurait pu économiser plus de $ 900 000 uniquement au chapitre de la main-d'oeuvre, au cours d'une période de cinq ans.

oIl n'existe pas de mesures de sécurité satisfaisantes pour protéger les données et les renseignements techniques importants de la direction des Levés et de la Cartographie. Cette dernière possède, en exemplaires uniques, des photographies aériennes d'une valeur de $ 7 millions et des données numériques d'une valeur de $ 1 million au sujet des levés topographiques. Au cours des dix prochaines années, la valeur de remplacement de l'information numérique s'élèvera à $ 70 millions.

oIl n'existe pas suffisamment de plans pour coordonner l'utilisation des ordinateurs dans le cadre du PMST et on n'effectue pas d'études de faisabilité

satisfaisantes visant à s'assurer que l'on tient compte de l'économie. Le budget du PMST consacré à l'informatique, qui se chiffre à $ 12 millions, s'accroît rapidement à un rythme de 17 p. 100 par année, et il existe maintenant plus de 100 mini-ordinateurs et micro-ordinateurs au sein du ministère. Néanmoins, les responsables du PMST ne disposent pas de plans et de lignes directrices suffisants en rapport avec l'acquisition des ordinateurs et ils n'effectuent pas toujours d'études officielles de faisabilité afin de s'assurer que tous les facteurs d'économie sont pris en considération lors des acquisitions. Des sept acquisitions récentes que nous avons vérifiées, deux seulement comportaient des études de faisabilité officielles.

oLe ministère n'a pas mis à jour son plan du PPCO afin de répondre aux besoins des gestionnaires. Bien que la mise en oeuvre du plan originel ait donné lieu à des améliorations depuis 1979, celles-ci n'ont pas suivi le rythme de l'évolution des besoins du Programme. Les gestionnaires n'ont pas porté suffisamment d'attention au contrôle et à l'évaluation de certains projets du PPCG. Par exemple, les responsables du PMST ont dépensé plus de $ 225 000 au cours d'une période de trois ans, afin de mettre au point un système de comptabilité et de rapports de gestion. Ce système en est encore à l'étape du projet-pilote, et il n'est pas sûr qu'il puisse ou qu'il devrait être adopté d'une façon définitive.

Le ministère de l'Industrie et du Commerce Activités relatives a l'expansion industrielle (chapitre 10)

oNotre examen des activités relatives à l'expansion industrielle, par exemple le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense, le Programme d'expansion des entreprises et autres programmes semblables, a révélé que les objectifs et les stratégies à l'appui des programmes n'étaient pas soit étayés de façon satisfaisante, soit communiqués de manière appropriée ou qu'ils n'étaient pas suffisamment précis pour permettre d'en rendre compte.

oIl n'existe pas de critères ou de lignes directrices précis qui puissent aider la Commission d'expansion des entreprises dans la prise de décisions qui peuvent entraîner la Couronne à verser plus de $ 1 milliard sous forme d'assurance-prêts. En outre, nous avons constaté qu'il n'existe pas, au-delà des règlements du Programme d'expansion des entreprises, de définition en termes opérationnels des attributions, des rôles et de l'obligation de rendre compte de la Commission.

oDans le cas des programmes où l'on dispose d'une certaine latitude quand il s'agit de décider s'il faut ou non fournir une aide financière, les critères de décision ne sont pas entièrement étayés et ne fournissent pas de norme et d'analyse cohérente des risques.

oNous n'avons trouvé aucun système servant à préciser et à faire respecter l'ordre de priorités. L'aide financière doit être répartie entre les divers programmes d'expansion industrielle. Nous nous attendions donc à trouver des critères étayés que pourrait utiliser le ministère afin d'établir, à l'intérieur de ces programmes, des priorités permettant d'optimiser les avantages à tirer de l'aide financière.

oL'aide offerte par le ministère comprend des paiements directs, des garanties de prêts et des investissements qui représentaient, au total, $ 2,275 milliards en 1981-1982. Dans plusieurs cas, nous avons constaté que le contrôle des programmes ou des projets était nettement insuffisant et ne permettait pas de sauvegarder les intérêts des contribuables.

oLes systèmes d'information et les procédés du ministère ne constituent pas un appui approprié pour les activités relatives à l'expansion industrielle. Dans le programme d'expansion des entreprises, nous avons relevé de nombreux systèmes d'information qui se recoupaient et qui présentaient une information souvent incomplète ou désuète. Le Programme de la machinerie, en vertu duquel se décide l'octroi des remises des droits de douane sur les machines qui ne sont pas produites au Canada et que l'on doit importer, dépend de la justesse de l'information sur la disponibilité des machines fabriquées au Canada. Au cours de notre vérification, le ministère a été incapable de nous fournir des politiques et des procédés dûment consignés servant à tenir à jour cette information.

Le ministère de la Défense nationale (chapitre 11)

oL'écart qui existe entre les engagements pris par le MON et la capacité de celui-ci à les respecter a fait l'objet de grandes discussions au cours de la présente période où la tension est très forte sur le plan mondial. Le minis- tère s'efforce de déployer le degré de capacité nécessaire pour accomplir toutes les tâches qui lui ont été assignées, mais à cause de restrictions financières, il ne peut obtenir la capacité voulue pour accomplir certaines grandes activités. En consultation avec le comité compétent du Cabinet, le ministère doit déterminer quels sont les meilleurs moyens d'utiliser le Système de gestion des politiques et des dépenses de manière à aider à l'échange d'information nécessaire à la conciliation de ces écarts.

oLe ministère possède un système très moderne qui lui permet de déterminer clairement les besoins de matériel principal, de préciser et analyser les options, d'analyser les coûts et la disponibilité et de préciser les projets d'acquisition de manière à faciliter la réalisation, la surveillance et le contrôle efficaces des projets.

oBien que les systèmes de planification des effectifs militaires et de formation du personnel fonctionnent assez bien, le ministère a situé l'étendue des améliorations à apporter à ses politiques sur le personnel militaire, à l'organisation de la gestion du personnel militaire et à l'utilisation d'analyses coûts-avantages et des évaluations en ce qui a trait à la gestion des ressources humaines, et il est en train de planifier un travail plus poussé dans ces domaines.

oOn a recours à des systèmes informatiques imposants et complexes pour appuyer les opérations des Forces canadiennes et de l'administration du ministère. Les systèmes utilisés pour la logistique et l'approvisionnement, pour le commandement et le contrôle, pour le personnel et les finances ne répondent plus aux besoins des utilisateurs et un effort important doit être fait dans les secteurs de la politique, de la planification et de la dotation afin que soient mis en place les nouveaux systèmes et les nouvelles techni- ques dont on a besoin.

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (chapitre 12)

oÀ la direction générale de la Protection de la santé, il y a très peu de systèmes d'information de gestion pour aider la direction à réviser et déterminer les niveaux de protection contre les dangers à la santé qu'offrent les diverses directions scientifiques.

oLes problèmes qui existent dans les systèmes de déplacement d'air et les pratiques de sécurité insuffisantes qui prévalent dans plusieurs des instal- lations de laboratoire de la direction générale de la Protection de la santé créent un milieu de travail qui pourrait être dangereux. Le ministère accorde la priorité aux mesures correctives qui s'imposent. Le Conseil du Trésor a appuyé récemment, en principe, le vaste projet de rénovation des installations de laboratoire du ministère.

oLes normes des services de soins de la santé que la direction générale des Services médicaux devrait offrir aux Indiens et aux Inuit n'ont pas été établies. En outre, les services fournis dans le cadre des programmes des Indiens et des Inuit sont très peu coordonnés avec ceux du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Les renseignements inexacts sur les coûts et le peu d'importance accordée au recouvrement du coût des services médicaux fournis par la direction générale et couverts par les régimes provinciaux ont entraîné, pendant plusieurs années, des pertes de revenu au gouvernement fédéral. La direction générale prend les mesures correctives nécessaires afin de résoudre ce problème.

oLa direction générale des Services et de la Promotion de la santé administre les contributions aux provinces pour les soins médicaux. Ces versements s'élevèrent en 1981-1982 à $ 4,3 milliards. On a très peu surveillé les provinces afin de déterminer si les versements se faisaient selon lesmodalités; toutefois, le gouvernement fédéral a pris certaines initiatives afin d'améliorer ses contrôles.

oLe Régime d'assistance publique du Canada est en train d'établir des procédés afin de mieux contrôler le versement des fonds aux provinces, tandis que la direction générale des Programmes des services sociaux prend toutes les mesures nécessaires afin de consigner intégralement les responsabilités, les politiques et les procédés du programme. Il faudrait,toutefois, qu'on utilise pleinement l'information de gestion disponible sur le fonctionnement du programme dans les provinces afin d'assurer une administration plus efficiente du Régime.

oNotre vérification des programmes d'allocations familiales, de la sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada n'a révélé aucune erreur importante dans les paiements versés aux bénéficiaires. Toutefois, la pratique qu'a prise le ministère de ne pas tenir compte du remboursement des cotisations lors de la détermination des prestations du Régime de pensions du Canada a donné lieu, depuis le début des années 1970, à des paiements en trop aux bénéficiaires; on estime que ces paiements s'élevaient en 1981-1982 à $ 7 millions. Bien que cela ne représente qu'un tiers d'un pour cent (1/3 de 1 p. 100) des prestations de l'année, cette somme augmente tous les ans.

oLes systèmes de mesure du rendement, auxquels on a recours pour contrôler la productivité des nombreux employés affectés à l'administration des programmes de la Sécurité du revenu, n'utilisent ni des normes de travail mises à jour ni des mesures du rendement significatives. Conséquemment, ils ne fournissent donc pas une information suffisante sur le travail accompli au cours de chaque période.

Le ministère des TransportsProgramme des transports de surface (chapitre 13)

oLe programme des transports de surface entraîne des dépenses annuelles de plus de $ 900 millions. La majeure partie de ces dépenses sont faites en vertu de contrats passés avec des sociétés de la Couronne de l'annexe 0 en vue de fournir d'importants services de transport. Le fait que ces sociétés sont indépendantes

a constitué une entrave à la capacité du ministère de déterminer si les services ont été rendus en tenant compte de l'économie et de l'efficience.

oVIA Rail: Le programme de services voyageurs est en butte à de graves difficultés financières. Régulièrement, les paiements consentis à VIA ont dépassé toutes les prévisions présentées aux ministres et au Parlement depuis la création de cette société en 1978 pour assurer les services aux voyageurs. La moyenne des montants accordés à VIA s'établit à l'heure actuelle à $ 50 pour chaque voyageur payant. En tout, il en a coûté $ 540 millions au contribuable en 1981-1982.

Le ministère ne dispose pas d'information suffisante sur l'économie ou l'efficience de l'exploitation, ni sur les besoins à venir de la société aussi bien en ce qui concerne les immobilisations que l'exploitation; il n'est pas en mesure de savoir non plus quand ces services aux voyageurs deviendront rentables si jamais ils le deviennent. Cela s'explique par une planification initiale insuffisante, un manque d'information sur les possibilités du marché, des décisions exécutoires qui sont dispendieuses et lentes à venir, la complexité de l'organisation et les problèmes qu'on éprouve pour obtenir de VIA des données fiables sur les coûts et les revenus des services fournis.

Bien que la responsabilité première de la mise en oeuvre réussie du programme des services voyageurs incombe au ministère, ce dernier n'a pas été en mesure de contrôler le processus de décisions et de changements requis pour que le programme atteigne ses objectifs et réalise ses visées financières. D'importants changements ont été apportés au programme sans qu'il soit dûment tenu compte des conséquences, par exemple, comment le fait de désigner VIA comme étant une société de la Couronne distincte visée par l'annexe D pourrait influer sur le contrôle que le ministère exercerait sur le programme.
oCN Marine: Cette société a reçu, depuis 1979, quelque $ 535 millions au titre des déficits du service de traversiers sans que le ministère sache vraiment si la société assure une exploitation économique et efficiente. Les vérificateurs nommés par le ministre des Transports se sont vu refuser i,accès à certains renseignements d'exploitation qui étaient nécessaires pour terminer la vérification des marchés conclus avec CN Marine. Bien que la société soit assujettie à une vérification ministérielle des marchés, les versements consentis par le ministère se fondent sur les données budgétaires non vérifiées produites par la société. En outre, étant donné l'absence de normes de rendement pour les principales composantes de coûts ou de vérification intégrée, le ministère ignore s'il a subventionné uniquement les coûts de services bien administrés comme l'exige le Cabinet. Il nous a été impossible de nous assurer du bien-fondé d'une transaction comportant le versement à l'avance de $ 25 millions à CN Marine pour l'acquisition d'un nouveau traversier. Nous ignorons quels avantages la Couronne pouvait prévoir au moment où ces avances ont été approuvées, pourquoi CN Marine a déposé ces fonds dans un compte de banque spécial au nom du constructeur de navire, en fiducie pour elle-même, ni ce que CN Marine a reçu en échange des $ 163 000 versés au constructeur à même ce compte. On ne s'entend pas sur le coût total du nouveau bâtiment et on n'en connaît pas la date exacte de livraison.

oLe programme de remise en état des embranchements ferroviaires des Prairies a été approuvé par le Cabinet en 1977 sans qu'on ait réglé la question de savoir si les compagnies de chemins de fer acceptaient d'en faire l'entretien courant, sans qu'on ait déterminé l'incidence de ce programme sur les subventions que la Commission canadienne des transports versait déjà aux compagnies de chemins de fer au titre des embranchements et sans qu'on ait

inspecté les voies ferrées pour en connaître l'état avant d'accepter d'en financer la réfection.

oLe ministère déclare que le programme des transports de surface est élaboré et mis en oeuvre dans un cadre institutionnel complexe; les négociations délicates sur le plan politique constituent une entrave à une planification à long terme efficace et à une prise de décisions rationnelle. Le ministère déplore le fait que notre rapport ne prenne pas en considération autant qu'il le devrait les décisions du ministre et du Cabinet ni le milieu général dans lequel ces décisions sont prises.

Activités a l'étranger (chapitre 14)

Gestion interministérielle des activités à l'étranger

oLe mécanisme interministériel mis en place par le gouvernement pour le conseiller sur la conduite de ses activités à l'étranger n'a pas permis, dans l'ensemble, de rationaliser les ressources dont il dispose à l'étranger en fonction des intérêts internationaux du Canada. En conséquence, le gouvernement n'a aucune assurance que les ressources humaines et financières affectées aux missions diplomatiques conviennent aux besoins denotre pays.

Ministère des Affaires extérieures

oLe processus d'affectation des ressources du ministère se fait de façon arbitraire et par voie d'augmentations successives. On ne fournit pas aux gestionnaires une liste d'objectifs visant certains résultats en fonction des ressources accordées. Les plans dressés pour répondre aux besoins des organismes centraux ne servent pas de référence pour contrôler et évaluer l'efficience et l'efficacité des programmes.

oLa planification des ressources humaines est déficiente aux Affaires exté- rieures: les besoins ne sont pas établis en fonction de plans opérationnels, et on ne cherche pas systématiquement à établir les ressources humaines disponibles. Les plans d'action ne visent qu'à répondre aux besoins évidents du moment et ne sont pas conçus pour satisfaire les besoins en personnel à plus long terme.

oException faite des séances préparatoires aux affectations à l'étranger, de la formation linguistique et de certains cours spécialisés, les besoins en formation individuelle et collective ne sont pas systématiquement évalués en fonction des impératifs organisationnels.

oLe ministère devrait mieux planifier l'acquisition et la mise en valeur de sesbiens à l'étranger et, plus particulièrement, améliorer sa façon de déterminer les installations dont il a besoin, de fixer les priorités et de réaliser des études de faisabilité. Dans certains cas, l'intervention excessive de parties intéressées a empêché qu'un programme soit administré de façon économique et efficiente.

oLa Division des télécommunications des Affaires extérieures assure un service économique et efficient.

oDes progrès ont été accomplis, mais certaines des recommandations que nous avions formulées en 1975 dans notre étude de la gestion et du contrôle financiers n'ont pas été mises à exécution. La fonction financière centrale doit réviser ses systèmes de façon à fournir des renseignements financiers plus

complets aux administrateurs de programme. Une comptabilité manuelle distincte existe encore dans trois bureaux.

oLa plupart des vérificateurs internes ont été réaffectés au Service de l'inspection. En conséquence, une seule vérification a été terminée à l'administration centrale. La haute direction ne dispose donc toujours pas d'une évaluation indépendante du degré d'économie et d'efficience des activités du ministère.

oLe mandat confié au Service de l'inspection en matière de vérification et d'évaluation recoupe celui de la vérification interne du ministère. Même si les rapports du Service sur les activités à l'étranger offrent des suggestions utiles, ils contiennent essentiellement des opinions et des observations qui ne sont pas fondées sur des critères établis ni étayés par des preuves aux dossiers. Le Service n'est pas en mesure, sur le plan professionnel et méthodologique, de s'acquitter convenablement de son mandat de vérifica- tion et d'évaluation.

Expansion du commerce international

oLes objectifs, les rôles et les responsabilités du programme d'expansion du commerce n'ayant pas été bien définis, il est difficile de cerner qui est responsable de la planification et du contrôle des activités du programme et, partant, de la réalisation de ses objectifs.

oÀ la demande du Cabinet, les gestionnaires du programme ont entrepris une étude des marchés prioritaires en vue de déterminer les meilleures possibilités d'exportation pour le Canada. Mais son élaboration n'a pas fait l'objet de consultation suffisante avec le milieu exportateur canadien. La stratégie des marchés prioritaires ne peut prouver avoir eu un impact direct sur les échanges commerciaux.

Immigration

oLes mécanismes qu'utilise la direction pour s'assurer que les niveaux d'immigration sont atteints comportent des lacunes importantes. Par exemple, la méthode qui permet de traduire les niveaux annuels en cibles opérationnelles devant servir de guide au travail des missions n'est ni appropriée, ni exhaustive.

oEn 1979 et en 1980, la Commission n'a pas fait de rapport précis et complet au Parlement sur le nombre d'immigrants prévus et le nombre d'immigrants reçus.

oLa surveillance et le contrôle de certains aspects clés des activitésd'immigration sont insuffisants. Par exemple, le contrôle des visas, sur le plan matériel comme sur celui des procédures, n'est pas satisfaisant dans les missions et les décisions discrétionnaires prises entre 1979 et 1981 ont augmenté de 25 p. 100 sans que l'administration centrale ne procède, dans ce dernier cas, à une analyse systématique de la situation.

oLes services d'immigration à l'étranger sont assurés sans frais et sur demande à certaines personnes. La Commission devrait entreprendre une étude pour voir s'il serait possible et opportun de facturer les usagers pour les services offerts, comme le font déjà les États-Unis et l'Australie.

oPour une bonne supervision et un bon examen fonctionnel du programme d'immigration à l'étranger, il est essentiel que la Commission de l'emploi et de

l'immigration et le ministère des Affaires extérieures coopèrent et se consultent davantage et de façon plus régulière.

oLes missions ne reçoivent pas de renseignements récents et fiables sur la demande et les besoins en main-d'oeuvre au Canada. De plus, les systèmes en place n'indiquent pas en temps opportun si ces besoins en main-d'oeuvre ont été satisfaits. L'immigration peut donc contribuer à accroître les excédents de main-d'oeuvre et le chômage.

oLa nécessité d'améliorer l'efficience du traitement des demandes d'immigration dans les missions diplomatiques a été reconnue et un comité interminis- tériel se penche actuellement sur la question.

oLe système d'information de gestion assurant le contrôle des activités d'immigration à l'étranger est insatisfaisant, et l'information ne parvient pas aux gestionnaires en temps opportun.

L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

DES SOCIÉTÉS PROPRIÉTÉ DE LA COURONNE

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction		
Objet de l'examen	2.1	47
Portée de l'examen	2.4	48
SOMMAIRE	2.6	49
Recommandations	2.14	51
Données de base		
Généralités	2.17	51
Nombre et catégories de sociétés	2.23	52
Taille et incidence	2.24	56
Progrès accomplis		
Chronologie	2.30	57
Analyse des initiatives	2.42	60
Nécessité d'améliorer le cadre d'obligation de rendre compte	2.54	64
Autorisation et mandat	2.60	65
Financement	2.69	68
Direction	2.85	73
Contrôle	2.92	75
Rapports	2.115	80
Vérification des sociétés propriété de la Couronne	2.126	83
Pièces		
2.1 Nombre de sociétés appartenant en totalité ou en partie de la Couronne		53
2.2 Genres, descriptions et exemples de sociétés de la Couronne		54
2.3 Indicateurs de taille		55
2.4 Analyse comparative des initiatives du gouvernement		63
2.5 Types de vérification et champ d'application	84	

L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

DES SOCIÉTÉS PROPRIÉTÉ DE LA COURONNE

Introduction

Objet de l'examen

2.1 En 1976, à l'issue d'une étude des pratiques de gestion et de contrôle financiers de certaines sociétés appartenant à la Couronne, menée dans toute l'administration fédérale, nous avions conclu que :

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

Cette constatation ainsi que les résultats d'une étude menée l'année précédente sur des pratiques analogues dans les ministères, devait conduire le vérificateur général à exprimer sa profonde inquiétude devant le fait que le Parlement -- et même le gouvernement -- ne contrôlait plus de façon efficace l'utilisation des deniers publics ou semblait près de perdre ce contrôle.

2.2 Depuis cette étude, les sociétés qui appartiennent à la Couronne ont fait l'objet d'examens importants de la part du Comité des comptes publics, du gouvernement et d'une commission royale d'enquête. Ces examens ont fait ressortir les mêmes problèmes que notre étude et, tout comme elle, ils ont recommandé que des mesures soient prises sans tarder pour mettre en place un cadre législatif convenable pour la direction, le contrôle et l'obligation de rendre compte des sociétés qui appartiennent à la Couronne.

2.3 Voilà six ans que le Bureau a signalé l'existence de lacunes importantes dans le contrôle et l'obligation de rendre compte des sociétés propriété de la Couronne et qu'il s'est engagé à rendre compte au Parlement des progrès réalisés. Bien que plusieurs projets de loi aient été préparés, que des modifications à la Loi sur l'administration financière aient été présentées au Parlement et que d'autres initiatives furent entreprises, le cadre législatif réclamé d'urgence n'est toujours pas en place. En l'absence de mesures concrètes pour règler les questions de contrôle et de l'obligation de rendre compte ayant trait aux sociétés propriété de la Couronne, nous estimons qu'il est temps d'examiner les progrès accomplis depuis 1976 et d'exposer notre point de vue sur la manière dont l'obligation de rendre compte peut être améliorée.
Portée de l'examen

2.4 Notre examen porte sur les sociétés appartenant exclusivement à la Couronne qui ne sont pas assujetties à la même obligation de rendre compte que les ministères fédéraux. Il porte principalement sur l'obligation de rendre des comptes au Parlement et au gouvernement, l'accent étant mis sur les structures et les mécanismes officiels. Nous n'avons pas étudié le rôle et les pratiques de la gestion interne ou des conseils d'administration.

2.5 Plusieurs lacunes décelées par le Bureau dans le cours normal des vérifications portant sur les sociétés appartenant à la Couronne et les ministères connexes, ainsi que par d'autres enquêtes, ont été incorporées à ce chapitre afin d'illustrer les problèmes susceptibles de se présenter, et de mettre en évidence le besoin de mesures correctives rapides.

SOMMAIRE

2.6 Le gouvernement choisit de plus en plus la forme légale de la société pour atteindre des objectifs de politique publique. Il existe toute une variété de sociétés propriété de la Couronne et de mécanismes pour rendre compte. Tout en représentant une proportion appréciable de l'ensemble des activités de l'État, les activités de ces sociétés sont beaucoup moins visibles

aux yeux du public que les activités des ministères. Avec des éléments d'actif d'environ $ 67 milliards, un passif dépassant $ 57 milliards, des dépenses annuelles supérieures à $ 30 milliards, ainsi que des effectifs plus nombreux que ceux des ministères fédéraux, les sociétés propriété de la Couronne doivent avoir un meilleur cadre pour leur permettre de rendre compte de leurs activités tant au Parlement qu'au gouvernement. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'administration financière de 1951, ces sociétés ont pris de plus en plus d'importance (p. ex. VIA Rail, CN Marine, Petro-Canada et Postes Canada). Cependant, le cadre de l'obligation de rendre compte n'a pas suivi la même évolution.

2.7 Les rapports du vérificateur général de 1975 et de 1979, le rapport de 1979 de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (la commission Lambert) et divers rapports du Comité permanent des comptes publics ont souligné la nécessité de mettre en place un cadre amélioré de contrôle parlementaire et de l'obligation de rendre compte. Le gouvernement a reconnu cette nécessité dans les propositions qu'il a présentées dans le document de 1977 intitulé Corporations de la Couronne : direction, contrôle, imputabilité et dans deux initiatives législatives, le projet de loi C-27 en 1979 et le projet de loi C-123 (Partie V) en 1982. Toutefois, au cours des six dernières années, les progrès réels vers une amélioration de l'obligation de rendre compte ont été assez limités, notamment à l'égard du Parlement.

2.8 Le mandat et les objectifs de politique sont souvent définis en termes vagues lors de la création d'une société appartenant à la Couronne. Aussi peut-on avoir de sérieuses raisons de se demander si ces sociétés peuvent rester, ou être maintenues dans le cadre de leur mandat et atteindre les objectifs publics visés par le Parlement et le gouvernement. Le Parlement évalue rarement les progrès accomplis dans la réalisation de leur mandat ou s'il convient de maintenir un mandat approuvé antérieurement. Cela est peut-être dû au fait que les objectifs impartis à une société propriété de la Couronne dans son mandat sont rarement exprimés par le gouvernement en priorités et en buts particuliers. Parfois, le gouvernement ne reçoit pas de renseignements suffisants pour juger si la plupart des sociétés qui appartiennent à la Couronne atteignent ou non les objectifs qui leur sont fixés, et l'information présentée au Parlement n'est pas du tout satisfaisante.

2.9 Le Bureau reste très préoccupé par la qualité de la surveillance et du contrôle exercés par le gouvernement sur les sociétés propriété de la Couronne. Par exemple, le système de classification prévu aux termes de la Loi sur l'administration financière répartissait les sociétés d'État en fonction du degré de contrôle requis. Ce système n'a pas été mis à jour depuis 1951. On n'a pas effectué les reclassifications nécessaires, peut-être à cause de l'absence d'examen périodique qui indiquerait la nécessité d'un contrôle plus ou moins strict ou du fait qu'il n'existe aucun critère explicite de classification. Un certain nombre de sociétés qui appartiennent à la Couronne ne figurent pas dans la classification de la Loi sur l'administration financière. Le document publié en 1977 par le gouvernement sur les sociétés de la Couronne indiquait que ce dernier avait amorcé une étude des entreprises mixtes et qu'il présenterait dès que possible des propositions relatives de rendre compte de ces entités envers le gouvernement et le Parlement. Ces propositions n'ont pas encore été présentées au Parlement.

2.10 La surveillance et le contrôle exercés par le gouvernement sur les sociétés propriété de la Couronne sont quelque peu limités par la faiblesse latente de la coordination entre le ministère responsable et certains organismes centraux tels que le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du

Trésor et le ministère des Finances. Le gouvernement a déclaré que les modifications à la Loi sur l'administration financière proposées dans le projet de loi C-123 clarifieraient et renforceraient les responsabilités respectives des parties en cause.

2.11 Les sociétés désignées comme mandataires de Sa Majesté avaient, au 31 mars 1982, environ $ 13 milliards d'emprunts et d'autres dettes envers des créanciers autres que le gouvernement. Ce passif du gouvernement du Canada ne figure pas dans les comptes du Canada parce qu'il est censé être, et il l'est en pratique, remboursé directement par les sociétés. Il est déclaré dans les états financiers du Canada sous forme de note. Même si l'actif des sociétés dépasse le passif, le fait que celui-ci ne figure pas dans l'État de l'actif et du passif du gouvernement du Canada risque de donner aux lecteurs une idée fausse de la dette totale du gouvernement canadien. L'ampleur des emprunts des sociétés appartenant à la Couronne amène à s'interroger sur l'effet qu'ils peuvent avoir sur les marchés financiers canadiens et sur la capacité de ceux-ci de satisfaire les besoins de crédit d'autres emprunteurs.

2.12 Les vérifications législatives des sociétés en propriété exclusive visent à assurer le Parlement que les états financiers présentent fidèlement la situation financière de la société, que les activités des sociétés ont été conformes au mandat prescrit dans la Loi et que les fonds ont été dépensés aux fins prévues. Ces vérifications ne visent pas à donner, et elles ne donnent pas, l'assurance que les fonds ont été bien dépensés et qu'on en a eu pour son argent. Le Comité des comptes publics a reconnu qu'une vérification de portée plus large fournirait une meilleure assurance. Nous estimons que le Parlement et les contribuables du Canada veulent que des examens indépendants soient menés afin de les assurer que, lorsque des fonds publics sont dépensés, ils le sont à bon scient. Ces examens, menés par des tierces parties indépendantes, contribuent à maintenir le degré nécessaire d'autonomie des sociétés appartenant à la Couronne. Des vérifications intégrées ou de portée plus large ont été effectuées dans un certain nombre de sociétés propriété de la Couronne. Cependant, ceci ne peut être assuré pour toutes les sociétés appartenant en propriété exclusive à la Couronne tant que des dispositions législatives ne l'exigent pas.

2.13 Étant donné que les améliorations à apporter au cadre de l'obligation de rendre compte des sociétés propriété de la Couronne n'ont pas encore été réalisées, nous nous inquiétons sérieusement et nous craignons même que :

le Parlement ne soit de plus en plus coupé dune partie croissante des activités de l'État. Le recours, de plus en plus fréquent à des sociétés propriété de la Couronne pour exécuter une gamme grandissante d'activités de l'État, a épuisé les possibilités du cadre existant de l'obligation de rendre compte, à tel point que le Parlement n'est peut-être plus en mesure d'exercer ses responsabilités fondamentales de surveillance des recettes et des dépenses de fonds publics.

Recommandations

2.14 Des recommandations visant à améliorer l'obligation de rendre compte des sociétés propriété de la Couronne figurent au chapitre 5 du rapport annuel de 1976 et au chapitre 8 du rapport annuel de 1979. Beaucoup d'autres recommandations apparaissent dans le rapport final de la commission Lambert et dans de nombreux rapports déposés par le Comité permanent des comptes publics. Vu l'existence de cet ensemble de documents susceptibles d'être consultés et

utilisés, les recommandations générales qui suivent sont celles qui, selon nous, exigent des mesures rapides.

2.15 Il faudrait élaborer une législation générale relative à l'obligation de rendre compte des sociétés propriété de la Couronne, dont les dispositions porteraient sur chacun des éléments suivants : autorisation et mandat, financement, direction, contrôle et rapports. Cette législation stipulerait que ces sociétés doivent faire l'objet de vérifications intégrées.

2.16 Le Parlement devrait se pencher sur les questions de contrôle et d'obligation de rendre compte des entreprises mixtes et des autres sociétés associées ou entités dont la Couronne est actionnaire.

Données de base

Généralités

2.17 Le gouvernement dispose de plusieurs types d'instruments de politique publique pour atteindre de grands objectifs d'ordre économique, social ou culturel ou d'autres objectifs nationaux. Des moyens indirects tels que la politique fiscale et la réglementation du gouvernement peuvent servir à atteindre des objectifs en influant sur les programmes et les activités d'autres organismes des secteurs public et privé. Le gouvernement peut aussi choisir de poursuivre ses objectifs de manière plus directe, par les programmes et les activités de deux grandes catégories d'organisation. Dans ce cas, les objectifs peuvent être atteints par les activités des ministères et organismes ou par l'entremise de sociétés possédées ou contrôlées par la Couronne.

2.18 Le choix du statut de société n'est pas sans conséquences pour le gouvernement et le Parlement puisqu'il influe sur la direction, le contrôle et l'obligation de rendre compte de l'organisme.

2.19 Au Canada, comme dans nombre d'autres pays, le recours à des sociétés pour atteindre des objectifs de politique publique a pris naissance au XIXe siècle, quand l'État est devenu propriétaire de canaux, de ports et d'entreprises ferroviaires. Le début du XXe siècle a vu l'État étendre son rôle de propriétaire dans le secteur des transports, puis dans le domaine de la radiodiffusion et de la banque centrale. La Deuxième Guerre mondiale devait accroître la participation des sociétés appartenant à la Couronne dans des activités industrielles teiles que les approvisionnements, la construction, la production, la fabrication et la distribution. Les dernières années ont vu s'accroître encore ces activités, qui se sont étendues à l'énergie, aux télécommunications, au financement des exportations et de l'agriculture, ainsi qu'à diverses catégories d'offices de commercialisation, de conseils de recherche et d'octroi de subventions, et d'organismes consultatifs et réglementaires. Dernièrement, les services postaux, qui étaient jusque là un ministère, sont aussi devenus une société.

2.20 Les dispositions législatives qui établissent l'obligation des sociétés de la Couronne de rendre compte de leurs activités, figurent à la Partie VIII de la Loi sur l'administration financière (LAF), dans les lois spéciales créant certaines sociétés et dans la législation générale des sociétés, par exemple la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes. Les ministres exercent, pour le compte de la Couronne, des pouvoirs de direction et de contrôle sur les sociétés appartenant à la Couronne établies par une loi, ou agissent en qualité d'actionnaire fidé-commissaire si la société est constituée en vertu des lois sur les sociétés.

2.21 Les principales dispositions de la LAF concernant le contrôle des activités de la plupart des sociétés propriété de la Couronne portent sur les budgets d'établissement et d'exploitation. Tous les crédits destinés à des sociétés et les prêts du Fonds du revenu consolidé (FRC), ainsi que les emprunts contractés sur les marchés de capitaux par les sociétés de mandataire, doivent être approuvés par le Parlement, soit de façon globale, au moyen de la loi spéciale créant la société, soit de façon individuelle, au moyen du budget des dépenses.

2.22 À l'heure actuelle, les budgets d'établissement et d'exploitation ainsi que les plans des sociétés, lorsqu'ils existent, sont les principaux documents permettant au gouvernement de contrôler officiellement la mise en oeuvre des objectifs de politique publique et de s'entendre avec les sociétés sur les objectifs à court et à long terme ainsi que sur les stratégies de financement.

Nombre et catégories de sociétés

2.23 En 1981, le Bureau du contrôleur général a dénombré 306 sociétés appartenant en exclusivité ou en partie au gouvernement du Canada (voir la pièce 2.1). Cinquante-sept de ces sociétés mères figuraient comme sociétés de la Couronne dans les annexes de la Loi sur l'administration financière. Vingt-deux autres sociétés mères ne sont pas énumérées dans cette loi. La pièce 2.2 indique de quelles catégories il s'agit, en donne une description et des exemples.

Pièce 2.1

Nombre de sociétés appartenant

en totalité ou en partie à la Couronne*

Catégorie	Sociétés mères	Filiales (détenues à plus de 50%)	Associées (détenues à 50% ou moins)		Total
Sociétés de la Couronne					
de département		14		1	15
de mandataire		20	2		22
de propriétaire		23	114	58	195
Autres sociétés d'État		22	7		29
Total partiel : sociétés de mandataire et de propriétaire et autres sociétés d'État			65	123	58 246
Total	79	123	59	261	

Entreprises mixtes	22	non enregistré	non enregistré	22
Autres entités et sociétés associées	27			27
Total partiel : entreprises mixtes, autres entités et sociétés associées	49			49
				310
Moins : sociétés apparaissant plus d'une fois				4
				TOTAL 306

*Source : Liste au 30 novembre 1981 établie par le Bureau du contrôleur général du Canada.

Pièce 2.3

Indicateurs de taille (note 1)
(au 31 mars 1982)

Catégorie	Effectifs	Actif	Passif	Recettes	Dépenses
		(en millions de dollars)			
Sociétés de la Couronne de département	30 619	15 $	6 $	5959 $	8 964 $
de mandataire (note 2)	82 440	3 306	2 685	3 098	3 821
de propriétaire	134 724	38 769	30 541	12 703	13 105
Autres sociétés d'État	15 442	24 676	23 775	6 776	4 499
Total des sociétés de mandataire de propriétaire, et sociétés d'État	232 606	66 751	57 001	22 577	21 425

TOTAL	263 225	66 766 $	57 007 $	28 536 $	30 389 $
Entreprises mixtes		7 468 $	6 075 $	3 284 $	3 190 $
Autres entités et sociétés associées		34	12	69	73
Total	7 502 $	6 087 $	3 353 $	3 263 $	

Remarque :

1.Les totaux relatifs aux entreprises mixtes ne comprennent pas les montants relatifs à sept organismes internationaux tels que la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. Sont également exclues onze entités qui ne sont pas des sociétés d'exploitation et douze entités pour lesquelles on n'a pas pu obtenir de renseignements. Par conséquent, les chiffres indiqués portent sur 98 entités, sur un total de 128 indiqué à la pièce 2.1, y compris les filiales pour lesquelles il existe un rapport annuel de la société.

2.Pour les sociétés de mandataire, les totaux ne comprennent pas l'actif et le passif de Postes Canada, qui est devenue une société de la Couronne le 16 octobre 1981, parce que l'évaluation des éléments d'actif transférés du gouvernement à la société n'est pas terminée. Des recettes postales de $ 815 millions et des dépenses de $ 1,1 milliard, pour la période allant de la constitution de la société au 31 mars 1982, ont été incluses, de même que les 69457 employés de la société au 31 mars 1982.

Taille et incidence

2.24 Les sociétés appartenant en totalité ou en partie à l'État jouent un rôle considérable. La pièce 2.3 donne une idée de leur taille en 1982. Les données présentées sous-estiment légèrement l'importance des sociétés appartenant à la Couronne dans l'économie canadienne du fait que certains renseignements relatifs aux filiales et aux sociétés associées n'étaient pas disponibles et que certaines sociétés filiales n'étaient pas consolidées.

2.25 En 1982, les sociétés appartenant à la Couronne, y compris les sociétés de département, employaient plus de 263 000 Canadiens, avaient un actif déclaré d'environ $ 67 milliards et des dépenses de plus de $ 30 milliards (voir la pièce 2.3). Leur passif s'élevait à plus de $ 57 milliards. Même si l'on exclut les sociétés de département puisqu'elles sont contrôlées au même titre que les ministères et que leurs activités sont déclarées dans les états financiers sommaires du Canada, les chiffres relatifs aux autres sociétés propriété exclusive de l'État sont considérables.

2.26 Les ministères fédéraux, de leur côté, employaient 221 000 fonctionnaires (sans compter les 84 000 membres des Forces armées et les 18 000 de la GRC) et avaient dépensé plus de $ 75 milliards en 1982. Les sociétés appartenant à la Couronne, non compris les sociétés de département, employaient plus de travailleurs que les ministères et avaient des dépenses s'élevant à environ 28 % des dépenses budgétaires ministérielles. Dans certains domaines

comme l'agriculture, les communications, l'énergie, le développement industriel et les transports, les activités menées par les sociétés appartenant à la Couronne et par les sociétés entièrement contrôlées sont d'une importance comparable ou supérieure à celles des ministères dont elles relèvent.

2.27 Les sociétés propriété de la Couronne ont une taille extrêmement variable : elles vont d'organismes inactifs comme l'Office du développement et des prêts aux municipalités et Uranium Canada Limitée à des organismes financiers de premier plan comme la Banque du Canada, la Société canadienne d'hypothèques et le logement, la Société pour l'expansion des exportations, la Société du crédit agricole et la Banque fédérale de développement et à d'importantes entreprises non financières telles que les Chemins de fer nationaux, Petro-Canada, Air Canada et Postes Canada.

2.28 Nombre des sociétés propriété de la Couronne, petites ou grandes, jouissent d'un monopole ou occupent une position dominante dans un secteur de l'économie. Parmi les sociétés ayant un monopole, citons la Banque du Canada, la Commission canadienne du blé et Postes Canada (pour les lettres), Les Chemins de fer nationaux du Canada, Air Canada, Téléglobe Canada et la Société Radio-Canada font partie des sociétés propriété de la Couronne qui ont une position dominante ou significative dans un secteur donné de l'économie.

2.29 Bien que le ministère reste la forme d'organisation classique et la plus importante pour les activités de l'État, il est évident que les sociétés qui appartiennent à la Couronne représentent elles aussi un moyen important d'atteindre les objectifs de politique publique.

Progrès accomplis

Chronologie

2.30 Au cours des six dernières années, un certain nombre d'examens importants ont porté sur le cadre existant de l'obligation de rendre compte des sociétés appartenant à la Couronne et plusieurs mesures importantes ont été prises en vue de l'améliorer. Pour juger des progrès accomplis, on fera ici la rétrospective et l'analyse des évènements marquants.

2.31 Rapport du vérificateur général de 1976. En 1975-76, le Bureau a examiné les pratiques financières des sociétés de la Couronne vérifiées par le vérificateur général. On constata que les pratiques des sociétés en matière de gestion et de contrôle financiers ne permettaient pas au Parlement, au gouvernement ni à la direction des sociétés de contrôler les dépenses de fonds publics. Par exemple, le gouvernement ne possédait pas une liste de toutes les sociétés qui lui appartenaient ou dans lesquelles il avait une participation appréciable. Pour remédier à la situation, le vérificateur général proposa des améliorations à la gestion et au contrôle financier des sociétés de la Couronne ainsi qu'à leur obligation de rendre compte au Parlement et au gouvernement.

2.32 Propositions du gouvernement du Canada en 1977. Le rapport de 1977 du Bureau du Conseil privé portait sur la direction, le contrôle et l'obligation de rendre compte des sociétés de la Couronne. Le gouvernement y exposait un ensemble de réformes qui visait à renforcer le rôle des sociétés de la Couronne en tant qu'organisme de l'État devant poursuivre des objectifs de politique publique, tout en maintenant le degré d'autonomie nécessaire à la direction des sociétés pour s'acquitter de ses fonctions. Comme la plupart des réformes nécessitaient une base législative, des ébauches de propositions législatives étaient jointes à l'étude.

2.33 Rapports du Comité des comptes publics. Le Comité permanent des comptes publics a publié un certain nombre de rapports portant aussi bien sur des sociétés de la Couronne particulières que sur l'obligation de rendre compte des sociétés de la Couronne en général. Trois des principaux rapports sont le deuxième rapport du 11 avril 1978 sur les sociétés de la Couronne, le quatrième rapport du 20 février 1981 sur le contrôle et l'obligation de rendre compte des sociétés de la Couronne et le quinzième rapport du 20 mai 1982 portant sur les états financiers de l'Eldorado nucléaire Limitée. Le Comité déclarait que tous les fonds publics nécessitaient une obligation de rendre compte publiquement, peu importe la forme d'organisation qui administrait les fonds. Ses recommandations portaient sur la création, la classification, le financement, les pratiques de gestion financière, les rapports et la vérification des sociétés de la Couronne ainsi que sur les responsabilités des organismes centraux à leur égard. En ce qui concerne la vérification, le quatrième rapport recommandait que le gouvernement présente un projet de loi autorisant le vérificateur général à entreprendre un programme de vérification intégrée parmi les sociétés appartenant en exclusivité à la Couronne.

2.34 Rapport de la Commission Lambert en 1979. La Commission Lambert a mené une vaste enquête sur les meilleurs moyens d'assurer une gestion financière efficace dans l'administration fédérale, y compris les ministères et les organismes de la Couronne. Elle a conclu que le cadre existant de l'obligation de rendre compte n'était pas assez complet pour englober les diverses catégories d'organismes de la Couronne. Elle estimait que la réponse à une grande partie du problème tenait à une bonne classification des organismes. Elle prétendait que, faute de catégories claires, ni le Parlement ni le gouvernement ne réussiraient à s'acquitter de leurs responsabilités de veiller à l'obligation de rendre compte des organismes de la Couronne en tant qu'instruments de la politique publique. Elle recommandait une révision des annexes de la Loi sur l'administration financière et, pour assurer l'obligation de rendre compte des sociétés de la Couronne, elle proposait l'élaboration d'un régime basé sur le mandat, la direction, le contrôle et l'évaluation et la divulgation pour des catégories particulières d'organismes de la Couronne.

2.35 Lettre du Bureau du Conseil privé de 1979. Le 7 mai 1979, le secrétaire du Cabinet et greffier du Conseil Privé adressait une lettre aux présidents des sociétés de la Couronne pour les informer d'une directive du Cabinet imposant des mesures provisoires de contrôle sur les activités des sociétés de la Couronne avant l'élaboration d'une politique générale. Ces mesures provisoires de contrôle portaient sur la création et la cession de filiales, l'approbation des budgets d'établissement le financement auprès de sources privées et l'approbation des nominations de vérificateurs indépendants. Un comité de sous-ministres supérieurs devait être réuni sous la présidence du secrétaire du Cabinet et greffier du Conseil Privé afin d'élaborer une politique des sociétés de la Couronne et de superviser la mise en oeuvre de la directive du Cabinet.

2.36 Rapport du vérificateur général de 1979. Le chapitre 8 de notre rapport de 1979 faisait le point sur l'évolution intervenue depuis le rapport de 1976, comparait les principales constatations du Bureau à celles de la Commission Lambert et exposait les questions qui, selon le Bureau, devaient être prises en considération par le Parlement dans l'examen de l'ébauche de projets de loi sur les sociétés de la Couronne. Le rapport exposait aussi un cadre général sur l'obligation de rendre compte.

2.37 Projet de loi omnibus de 1979 sur les sociétés de la Couronne (C-27). Le 26 novembre 1979, le gouvernement déposait le projet de loi C-27, projet de loi omnibus sur les sociétés de la Couronne. Ce projet s'appliquait à toutes les sociétés en propriété exclusive et à leurs filiales en propriété exclusive. Il visait à corriger plusieurs des lacunes décelées, en matière de contrôle et d'obligation de rendre compte, par le vérificateur général, la Commission Lambert et d'autres rapports. Mais, il ne dépassa pas l'étape du feuilleton.

2.38 La Division des sociétés de la Couronne du Secrétariat du Conseil du Trésor. Une Division des sociétés de la Couronne a été créée en 1979 au Secrétariat du Conseil du Trésor. Elle s'occupe surtout des sociétés appartenant en exclusivité à la Couronne, exception faite des sociétés de département, et elle conseille le président et les membres du Conseil du Trésor sur les soumissions des sociétés ayant trait aux prévisions budgétaires, sur les budgets d'établissement et d'exploitation, et sur d'autres questions nécessitant l'approbation du Conseil du Trésor ou une recommandation au gouverneur en conseil. De plus, la division peut fournir des conseils au président et aux membres du Conseil du Trésor sur les propositions du gouvernement qui entraînent l'affectation directe ou indirecte de fonds publics aux compagnies du secteur privé, ainsi que sur les notes au Cabinet traitant de diverses questions relatives aux sociétés.

2.39 Le Comité d'étude de la politique culturelle fédérale. En août 1980, le Secrétaire d'État créait le comité d'étude de la politique culturelle fédérale dont le mandat comprenait notamment l'étude des sociétés propriété de la Couronne ayant des responsabilités en matière culturelle. Le comité devrait publier son rapport en novembre de cette année.

2.40 Projet de loi organique de 1982 (projet C-123). Le 30 juin 1982, le président du Conseil Privé déposait le projet de loi sur l'organisation du gouvernement, dont la Partie V porte sur les sociétés de la Couronne et autres "sociétés possédées en propriété exclusive par l'État". La législation, qui allait modifier la Partie VIII de la LAF, devait s'appliquer aux sociétés figurant actuellement aux annexes C et 0 de la LAF et à un certain nombre d'autres sociétés en propriété exclusive. Le gouvernement a rappelé la nécessité de maintenir un juste équilibre entre le contrôle qu'exerce l'État sur ces sociétés et l'indépendance qui convient à leur statut de société et à de bonnes pratiques commerciales. Autre ce projet de loi, le gouvernement prévoyait également la création de services spécialisés s'occupant des sociétés de la Couronne et chargés de faire rapport aux ministres responsables de ces dernières.

2.41 Lettre de 1982 du premier ministre. Le 19 juillet 1982, le premier ministre a adressé une lettre à ses collègues du Cabinet responsables de sociétés appartenant à la Couronne pour fournir de plus amples renseignements sur le projet de loi C-123. Il y indiquait que la politique du gouvernement partait du principe que le gouvernement fédéral, à titre de seul propriétaire des sociétés en propriété exclusive, possédait tous les droits d'un actionnaire unique en vertu de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes et exercerait ces droits par l'entremise du ministre compétent, du Conseil du Trésor et du ministre des Finances. La lettre visait aussi à préciser les tâches des ministres responsables, des comités du Cabinet, du ministre des Finances et du Conseil du Trésor à l'égard
de la législation proposée. En plus de clarifier les responsabilités ministérielles, la lettre du premier ministre indiquait que le nouveau cadre et les nouvelles modalités administratives pourraient entraîner un allégement du

fardeau de la plupart des sociétés et une accélération sensible des divers processus d'approbation, tout en renforçant la capacité du gouvernement de fournir des directions à
ces sociétés et de les tenir responsables.

Analyse des initiatives

2.42 Direction administrative. Dans des rapports antérieurs, nous exprimions notre préoccupation au sujet des orientations données par le gouvernement, l'incertitude entourant le nombre de sociétés appartenant à la Couronne et l'absence d'un cadre convenable d'obligation de rendre compte pour les entités dont l'État n'était pas propriétaire exclusif.

2.43 Directives du gouvernement. Au cours des six années considérées, le gouvernement a publié un certain nombre de circulaires visant à améliorer la direction, le contrôle et l'obligation de rendre compte des sociétés appartenant à la Couronne.

-30 septembre 1976 - Modification des procédures d'approbation des budgets d'investissement des corporations de la Couronne (circulaire No. 1976-38). Cette circulaire exposait les procédures d'approbation des budgets d'investissements et décrivait en termes généraux les renseignements que ces derniers devaient fournir.

-7 février 1977 - Pratiques commerciales touchant le commerce international (circulaire No. 1977-6). Cette circulaire exposait la politique du gouvernement touchant les pratiques commerciales des sociétés de la Couronne se livrant au commerce international.

-30 juin 1980 - Politique relative au passif éventuel du gouvernement du Canada (circulaire No. 1980-28). Cette circulaire décrivait la politique du gouvernement en matière de passif éventuel, de situation financière et d'émission d'actions des sociétés de mandataire de la Couronne.

-30 septembre 1980 - Lignes directrices pour le financement des sociétés de la Couronne (circulaire No. 1980-46). Cette circulaire exposait les critères de classification applicables aux opérations de financement entre le gouvernement du Canada et les sociétés appartenant à la Couronne.

-30 septembre 1980 - Évaluation de l'actif comptabilisé (circulaire No. 1980-47). Cette circulaire exposait la politique et les méthodes à employer pour constituer des réserves sur les éléments d'actif comptabilisés du gouvernement du Canada (notamment les fonds investis dans des sociétés de la Couronne).

2.44 Ces circulaires représentent une amélioration du fonctionnement du cadre d'obligation de rendre compte des sociétés appartenant à la Couronne. Il faut cependant noter que seules les deux circulaires traitant des budgets d'investissement et des pratiques commerciales portent de façon précise sur l'obligation de rendre compte des sociétés. Les autres traitent davantage de la bonne comptabilisation financière des opérations et des activités des sociétés propriété de la Couronne qui influent sur les comptes publics.

2.45 Une circulaire sur le transfert d'éléments d'actif physiques aux sociétés appartenant à la Couronne est en cours de rédaction et un projet de circulaire a été préparé en vue de rationaliser la structure financière de ces sociétés. Sans nier l'utilité de ces circulaires, nous estimons que cette approche

point par point ne saurait remplacer un cadre législatif global.

2.46 Répertoire des sociétés. La première liste visant à répertorier toutes les sociétés appartenant à la Couronne ainsi que les organismes semblables appartenant en totalité ou en partie au gouvernement du Canada ou contrôlés par ce dernier, a été diffusée en mai 1977. Elle avait été établie par le Secrétariat du Conseil du Trésor à la suite des préoccupations suscitées par l'ignorance du nombre exact de sociétés existantes. Cette liste énumérait 366 entités dans lesquelles le gouvernement du Canada avait investi. La liste la plus récente, qui date de novembre 1981, énumère 306 entités (voir la pièce 2.1). La différence entre les deux listes s'explique principalement par la suppression, dans la liste de 1981, d'un certain nombre d'entreprises mixtes et de sociétés associées. Une nouvelle liste devrait paraître en novembre 1982. À notre avis, la surveillance et le rapport au public de ces investissements devraient être effectués par le Conseil du Trésor, qui devrait en faire rapport au moins une fois par an au Comité des comptes publics.

2.47 Régime d'obligation de rendre compte pour les sociétés en propriété non exclusive. Dans notre rapport de 1979, nous indiquions que, en raison de l'ampleur des fonds investis par le gouvernement dans ces sociétés d'entreprise mixte et conjointe, il convenait d'étudier les moyens de contrôle et de l'obligation de rendre compte.

2.48 Nous sommes déçus qu'aucune étude de ce genre n'ait encore été faite. Vu que ces entités ont des éléments d'actif et de passif, des revenus et des dépenses qui se chiffrent en milliards de dollars (voir la pièce 2.3), nous jugeons important de mettre en place un cadre approprié permettant de rendre compte au Parlement.

2.49 Propositions législatives. Les deux propositions législatives visant à améliorer l'obligation de rendre compte des sociétés appartenant à la Couronne ont été les projets de loi C-27 et C-123 (Partie V). La pièce 2.4 présente un cadre général sur l'obligation de rendre compte inspiré en grande partie du schéma présenté dans notre rapport de 1979, mais comportant en plus les éléments d'autorisation et de financement. Les propositions du gouvernement datant de 1977 et les deux initiatives législatives qui en ont résulté y sont comparées pour montrer dans quelle mesure chacune répond aux composantes de ce cadre.

2.50 En novembre 1979, le gouvernement déposait le projet de loi C-27 sur les sociétés de la Couronne. Malgré un certain nombre de lacunes, ce projet de loi représentait un grand pas vers la mise en place d'un cadre global et efficace de contrôle, de direction et d'obligation de rendre compte des sociétés appartenant à la Couronne. 11 tenait aussi compte de la plupart des recommandations faites depuis 1976 par notre Bureau, le Comité des comptes publics et la commission Lambert.

2.51 La Partie V du projet de loi C-123 n'adopte pas la même approche globale que le projet de loi C-27. Elle ne traite que des situations qui doivent, selon le gouvernement, être corrigées de toute urgence.

2.52 Il est difficile d'analyser la Partie V du projet de loi C-123 parce qu'on ne sait pas bien comment seraient utilisés les pouvoirs discrétionnaires étendus que propose le projet de loi en matière administrative. Par exemple, la notion ''d'accord unanime des actionnaires'' envisagée à l'article 66.11 pourrait servir à orienter les sociétés de la Couronne sur une vaste gamme de questions et à corriger bon nombre des lacunes relevées depuis 1976. En l'absence d'indications claires du gouvernement sur l'emploi de ces pouvoirs,

nous ne pouvons dire dans quelle mesure la mise en oeuvre du projet de loi C-123 répondra aux recommandations passées et aux préoccupations actuelles.

2.53 À part cela, nous sommes alarmés de voir dans quelle mesure le projet de loi C-123 néglige le rôle du Parlement dans le contrôle, la direction et l'obligation de rendre compte des sociétés de la Couronne. Par exemple, le projet de loi :

-continuerait d'autoriser les sociétés de la Couronne à constituer ou à acquérir des filiales sans examen périodique du Parlement;

-n'exige pas le dépôt des ''ententes'' (directives) au Parlement ni leur publication dans les rapports annuels des sociétés;

-ne prévoit pas d'améliorer les renseignements fournis dans les rapports annuels présentés au Parlement par les sociétés de la Couronne;

-n'oblige pas toutes les sociétés mères appartenant en exclusivité à la Couronne à opérer conformément aux dispositions existantes de la Partie VIII de la Loi sur l'administration financière -- régime générai du Parlement concernant la gestion et le contrôle financiers des sociétés appartenant à la Couronne -- ni à proposer des modifications à la LAF pour permettre à ces sociétés de faire partie de la liste.

Nécessité d'améliorer le cadre d'obligation de rendre compte

2.54 Trois parties principales interviennent dans le processus de l'obligation de rendre compte des sociétés : le Parlement (pour l'autorisation législative et l,examen), le gouvernement (pour la coordination centrale, la direction et le contrôle) et la direction des sociétés, y compris les conseils d'administration et les cadres supérieurs (pour la politique des sociétés, leurs activités et le compte rendu des résultats).

2.55 Le Parlement a pour rôle de tenir aussi bien le gouvernement que chaque société, par l'entremise du ministre compétent, responsables des ressources publiques qui leur sont confiées.

2.56 Le rôle du gouvernement qui consiste à assurer la coordination, la direction et le contrôle des sociétés, a aussi pour but de protéger les fonds publics et d'atteindre les objectifs de la politique publique. Les sociétés appartenant à la Couronne profitent de certains avantages tels que :

-la possibilité d'emprunter à des taux d'intérêt plus faibles que les sociétés du secteur privé;

- la jouissance de monopoles;

-une immunité à l'égard de certains impôts, de la législation (provinciale et fédérale) et parfois de poursuites judiciaires;

-l'accès aux fonds publics en cas de nécessité manifeste.

Pour réduire les abus possibles et les risques inhérents à l'octroi de ces privilèges, le gouvernement impose des contraintes et des mesures de contrôle susceptibles de limiter l'autonomie des sociétés. Pour s'assurer de la

réalisation des objectifs de politique publique, le gouvernement doit en surveiller la mise en oeuvre.

2.57 Les sociétés appartenant à la Couronne se soucient à juste titre d'obtenir des résultats financiers satisfaisants. Elles doivent aussi assumer la mise en oeuvre des objectifs approuvés de politique publique.

2.58 La nécessité d'un bon cadre de l'obligation de rendre compte pour les sociétés de la Couronne en propriété exclusive est évidente, en particulier si l'on tient compte du nombre et de la diversité des sociétés, de la taille et de l'incidence de cette forme d'organisation et des nombreuses fins auxquelles ces sociétés sont utilisées. Ce cadre peut être décrit en fonction de cinq grands éléments; autorisation et mandat, financement, direction, contrôle, rapports. La vérification, autre élément important de l'obligation de rendre compte, est étudiée à part.

2.59 Dans les sections qui suivent, nous entreprenons :

-de formuler les principes du cadre général d'obligation de rendre compte présenté à la pièce 2.4;

-de formuler des questions au sujet du cadre existant et de son application, en particulier à l'égard du rôle du Parlement;

-de présenter des exemples, tirés de nos activités normales de vérification, qui illustrent les problèmes susceptibles de se poser et se présentant effectivement avec le cadre existant;

-de résumer nos préoccupations quant à la nécessité d'améliorer l'obligation redditionnelle des sociétés appartenant à la Couronne.

Autorisation et mandat

2.60 Le cadre. On entend par "autorisation" la création de sociétés propriété de la Couronne, puis la détermination, l'approbation et l'attribution de grands objectifs, de pouvoirs et de responsabilités à ces sociétés.

2.61 Lors de la création d'une société, on devrait déterminer ses fins, les motifs du choix du statut de société, ses pouvoirs, rôles et responsabilités, la portée de la vérification indépendante requise et la façon dont est choisi le vérificateur. Le Parlement, après délibération, devrait donner suite aux recommandations du gouvernement en adoptant la loi constituante de la société ou en approuvant sa constitution sous le régime de la législation générale des sociétés.

2.62 Une fois la société en activité, le ministre compétent devrait rendre compte au Parlement de l'exécution des activités de la société. Le gouvernement, avec la participation des organismes centraux, devrait étudier ces rapports, évaluer les progrès et, au besoin, proposer au Parlement des modifications législatives touchant le but et les pouvoirs de la société. Le Parlement devrait alors étudier ces propositions et statuer à leur sujet. La participation du Parlement, tant à la création qu'à la supervision permanente des sociétés qui appartiennent à la Couronne, est indispensable à une obligation de rendre compte efficace.

2.63 Questions. Notre examen du cadre existant d'obligation de rendre compte nous a amené à poser les questions suivantes :

-Le Parlement a-t-il bien l'occasion d'étudier périodiquement et d'approuver la création de toutes les nouvelles sociétés appartenant à la Couronne, y compris les filiales de sociétés existantes, et la participation du gouvernement à des entreprises mixtes et à d'autres entités ou sociétés associées?

-Le Parlement reçoit-il des renseignements suffisants pour lui permettre d'évaluer l'importance des objectifs proposés de politique publique?

-Le Parlement dispose-t-il de ressources de soutien suffisantes, en matière de recherche et d'analyse, pour obtenir les conseils nécessaires à l'évaluation des propositions du gouvernement?

-Le raisonnement en faveur du statut de société est-il bien évalué, ou cette forme d'organisation est-elle adoptée principalement pour réduire l'examen du Parlement, les contrôles internes du gouvernement et le niveau d'examen indépendant?

-Le mandat des sociétés appartenant à la Couronne a-t-il été établi de façon suffisamment claire (par exemple, les objectifs de politique publique sont-ils définis) pour permettre une orientation et un contrôle ultérieurs, ou est-il formulé de façon tellement vague que ces sociétés ont la possibilité d'étendre leurs activités dans des domaines non prévus?

-Le Parlement reçoit-il les renseignements qu'il lui faut pour juger si le mandat approuvé pour une société est toujours approprié et si le recours au statut de société reste justifié pour atteindre les objectives?

2.64 Exemples. Nos activités régulières de vérification ont révélé un certain nombre de cas où le Parlement n'avait pas eu la possibilité d'étudier et d'approuver la création de sociétés appartenant à la Couronne :

-La Corporation d'investissements au développement du Canada (CIDC) est un exemple récent de création d'une société de la Couronne sans examen parlementaire suffisant. Le mandat de la CIDC est extrêmement vaste et peut être interprété de manière à permettre à la société de participer à presque n'importe quelle activité économique. Le 26 mai 1982, le président de la Corporation de développement du Canada (CDC) - société d'entreprise mixte du gouvernement - faisait incorporer la CIDC à la suite d'un accord entre le ministre d'État sur le rôle futur du gouvernement en tant qu'investisseur dans le CDC. Le 29 juin 1982, les actionnaires de la CDC ratifièrent l'accord, lors de leur assemblée générale. Le 15 septembre 1982 le gouverneur en conseil acceptait la propriété de la nouvelle société au nom de Sa Majesté du chef du Canada, en modifiait les objectifs, en faisait un mandataire de Sa Majesté et inscrivait la CIDC parmi les sociétés de l'annexe 0 de la Loi sur l'administration financière. Toutes ces décisions furent prises sans examen suffisant du Parlement. Comme les objectifs de la CIDC sont presque identiques à ceux de la Corporation de développement du Canada et qu'ils lui permettent de participer à presque n'importe quelle activité économique, il lui est possible d'acquérir ou de céder des intérêts financiers dans d'autres sociétés sans l'autorisation du Parlement.

-Le gouvernement approuva la création de deux grandes sociétés de la Couronne -- VIA Rail Canada Inc. en 1977 et CN Marine Inc. en 1978 -- afin d'assurer certains services de transport qui avaient nécessité de fortes subventions. Il était prévu, lors de l'établissement de ces sociétés, que des fonds publics seraient nécessaires à leur fonctionnement. C'est ainsi que d'importantes entreprises appartenant à la Couronne ont vu le jour sans un examen préalable suffisant du Parlement. Dans le cas de CN Marine Inc., la société fut constituée à titre de filiale des Chemins de fer nationaux du Canada.

-En juin 1982, une nouvelle société, la "St-Anthony Fisheries Ltd.", fut constituée par le gouvernement fédéral en vertu des lois de Terre-Neuve. Le gouvernement fédéral accepta d'engager jusqu'à $10 millions sous forme de garanties d'assurance-prêt par l'intermédiaire du Programme d'expansion des entreprises du ministère de l'Industrie et du Commerce. La constitution de cette nouvelle société n'a pas fait l'objet d'un examen suffisant de la part du Parlement.

-La Société immobilière du Canada Limitée (anciennement Société immobilière des Travaux publics Ltée, constituée en 1956) a créé récemment, sans autorisation du Parlement, les cinq filiales suivantes :

la Société immobilière du Canada (Mirabel) Ltée;
la Société immobilière du Canada (Le Vieux-Port de Montréal) Ltée;
la Société de la Place du Canada;
la Société immobilière du Canada (Le Vieux Port de Québec); Inc.;
la Société de construction des musées du Canada Inc.

2.65 Les Chemins de fer nationaux du Canada offrent un exemple de mandat très vaste qui est accordé aux sociétés de la Couronne. L'article 31 de la Loi de 1955 sur les Chemins de fer nationaux du Canada accorde au CNR un mandat presque illimité pour acquérir des titres d'autres sociétés :

La Compagnie du National peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, acquérir, détenir, garantir, nantir et aliéner des actions de capital, des obligations, billets, valeurs ou autres obligations contractuelles quelconques d'une compagnie de chemin de fer, ou d'une compagnie de transport, de navigation, de tête de ligne, de télécommunication, de messagerie, d'hôtel, d'électricité ou d'énergie, ou de toute autre compagnie autorisée à faire des opérations se rattachant au fonctionnement d'un chemin de fer, ou des opérations qui, de l'avis du conseil d'administration, peuvent être faites dans l'intérêt de la Compagnie du National.

2.66 Conclusions. La cadre législatif existant qui régit la création et la surveillance des sociétés de la Couronne et au besoin, la modification du recours à cette forme d'organisation pour atteindre des objectifs de politique publique, peut faire l'objet d'abus. Le besoin de prendre des mesures rapides sert de prétexte pour éviter de demander l'autorisation du Parlement.

2.67 Le projet de loi C-123 exigera une autorisation parlementaire au moyen d'une résolution négative pour la création de sociétés propriété de la Couronne par des ministres. Cependant, il limitera strictement la durée des débats permis. De plus, le projet de loi, dans sa version actuelle, continuera d'autoriser la création de sociétés de la Couronne mères et de filiales par des "personnes morales", c'est-à-dire d'autres sociétés appartenant à la Couronne, sans examen parlementaire.

2.68 Le fait que le Parlement n'a peut-être pas l'occasion voulue ni les renseignements suffisants pour examiner et approuver la création de sociétés, ou une participation à des sociétés de ce genre, pour atteindre des objectifs de politique publique, nous occasionne une certaine inquiétude.

Financement

2.69 Le cadre. Le financement devrait permettre à chaque société propriété de la Couronne de disposer des ressources financières nécessaires pour s'acquitter de son mandat, sous réserve bien entendu des capacités du Fonds du revenu consolidé et des priorités du gouvernement.

2.70 Le financement influe sensiblement sur le rendement des sociétés qui appartiennent à la Couronne. Le gouvernement devrait évaluer les besoins financiers et formuler des recommandations au Parlement au sujet de la forme de financement (par actions, prêts, crédits, et.), le calendrier et les pouvoir de financement, la désignation à titre de mandataire de Sa Majesté ainsi que les rôles et responsabilités connexes. Lorsque la nécessité d'un financement supplémentaire par des fonds publics peut être clairement démontrée, le gouvernement devrait recommander au Parlement la forme, le montant et le calendrier de ce financement.

2.71 Le Parlement, avant de statuer sur ces propositions de financement, devrait recevoir des renseignements précis sur les effets directs ou indirects que le financement proposé est susceptible d'avoir sur le les fonds publics. Le contrôle permanent du gouvernement sur les engagements, les emprunts et les dépenses devrait s'effectuer au moyen d'un examen et de l'approbation des budgets d'exploitation et d'investissements, et de l'obtention de renseignements complets et à jour sur les résultats financiers de la société. La société est responsable en premier lieu de veiller à la bonne gestion des ressources financières et à la déclaration de dividendes, s'il y a lieu. L'une de ses principales responsabilités devrait être aussi de faire rapport au Parlement sur l'emploi des fonds accordés.

2.72 Questions. Notre examen du cadre existant d'obligation de rendre compte nous a amené à poser plusieurs questions :

-Le Parlement reçoit-il des renseignements suffisants sur le raisonnement qui conduit à la forme recommandée de financement et sur les effets de ce choix sur la mesure du rendement de la société?

-Le Parlement reçoit-il les renseignements voulus pour déterminer les effets, sur les fonds publics, des coûts de réalisation des objectifs de politique publique?

-La législation permettant aux sociétés propriété de la Couronne de contracter des emprunts à l'extérieur sans nouvelle autorisation parlementaire est-elle convenable?

-Les liquidités et les mouvements de fonds des sociétés propriété de la Couronne sont-ils soumis à une surveillance et à une gestion satisfaisantes?

-Le Parlement reçoit-il des renseignements suffisants sur l'incidence financière qu'ont les changements de libellé des crédits budgétaires sur les sociétés propriété de la Couronne?

-Le gouvernement et le Parlement reçoivent-ils des renseignements suffisants et à jour sur les garanties, les lettres d'accord présumé, les

éléments de passif éventuel et les autres engagements des sociétés propriété de la Couronne?

-Les emprunts des mandataires statuaires et des non mandataires de la Couronne font-ils l'objet de rapports précis au Parlement et sont-ils gérés dans le cadre de la dette totale du Canada?

2.73 Exemples. Autorisation des crédits par le Parlement. Le Parlement peut autoriser des sociétés appartenant à la Couronne à faire des retraits à même le Fonds du revenu consolidé à diverses fins :

-crédits annuels comblant la différence entre les dépenses d'exploitation et d'investissement, d'une part, et les revenus, d'autre part;

-crédits annuels pour des fins ou des programmes particuliers;

-autorisation permanente de crédit, souvent prévue dans une loi constituante, qui donne à la société le droit de faire des retraits, sous réserve d'un plafond, à même le Fonds du revenu consolidé (FRC).

Au cours de l'exercice 1981-1982, l'aide financière apportée à des sociétés propriété de la Couronne au titre de crédits budgétaires s'est élevée à $ 6,5 milliards, soit environ 9% des dépenses budgétaires totales. Notre examen a révélé un certain nombre d'incohérences et d'anomalies tant dans la divulgation que dans l'utilisation des crédits parlementaires.

2.74 Utilisation des fonds. Un exemple des incertitudes entourant les crédits parlementaires apparaît dans les crédits accordés à la Commission de la capitale nationale en 1980 et 1981. En 1981, la Commission a reçu $ 35,9 millions ($ 31,6 millions en 1980) au titre du crédit 45 pour ses dépenses nettes de fonctionnement. Comme le révélait notre rapport de 1981, $ 2,9 millions ($ 2,6 millions en 1980) de cette somme n'avaient pas été dépensés par la Commission au 31 mars 1981; à notre avis, ce montant aurait dû être déclaré dans les états financiers comme un élément de passif à court terme, à cette date, et être restitué au FRC au lieu d'être conservé par la Commission.

2.75 Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1982, la Commission s'est servie du solde non dépensé de $ 2,9 millions ($ 2,6 millions en 1980) sur le crédit de 1980-1981 pour rembourser des prêts accordés par le Canada. À notre avis, cette somme aurait dû, soit servir aux dépenses de fonctionnement, conformément à l'autorisation parlementaire, soit être restituée au FRC à titre de remboursement de fonds périmés. En fait, l'utilisation de fonds attribués à des dépenses de fonctionnement pour rembourser des prêts équivaut à un crédit supplémentaire sans autorisation du Parlement.

2.76 Dans notre rapport de vérification présenté au ministre des Travaux publics, notre opinion sur les états financiers de la Commission pour l'exercice terminé le 31 mars 1982 comportait une restriction en ce sens, comme l'exige la Loi sur l'administration financière.

2.77 Changements de formulation des crédits. Le libellé des crédits peut avoir d'importantes conséquences : a savoir si les fonds périmés à la fin de l'exercice doivent être remboursés au Fonds du revenu consolidé. Ainsi, pour les exercices financiers terminés le 31 mars 1981 et 1980, le Bureau a exprimé des réserves sur les états financiers de la Commission de la capitale nationale parce que la Commission n'avait pas remboursé les fonds périmés comme l'exige la Loi portant affectation de crédits et la LAF. Les crédits de 1981-1982 effacèrent toute incertitude quant au remboursement des fonds périmés en

introduisant les mots''paiement à'' dans le libellé des crédits. Ceci permet de considérer les fonds comme une contribution et autorise donc l'organisme à les conserver. Le but du crédit demeure le même : couvrir une partie des dépenses annuelles d'exploitation. Un simple changement de mots ne devrait pas modifier la nature d'un crédit ni réduire les pouvoir du Parlement de s'assurer que les fonds sont bien utilisés aux fins autorisées. Dans ces circonstances, le contrôle du Parlement se trouve amoindri car les crédits annuels risquent d'être utilisés à des fins autres que celles autorisées par le Parlement.

2.78 Gestion de l'encaissa. La Société de développement du Cap-Breton est une société de la Couronne financée par des crédits accordés pour les pertes subies dans l'exploitation des mines de charbon, pour des frais de développement industriel et des investissements. Elle rend compte au Parlement par l'entremise du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER). En 1981-1982, l'ensemble des fonds versés par le Canada à la société s'est élevé à $ 133 millions ($ 108 millions en 1980-1981). Pour les dépenses en capital de la division du charbon, le Canada accorda des crédits -- versés par le MEER -- de $ 60,4 millions en 1980-1981 et de $ 98,5 millions en 1981-1982. La société n'a toutefois fait rapport que des dépenses en capital de $ 29,5 et de $ 72 millions, respectivement, les deux années. Elle a donc reçu pendant les deux exercices $ 158,9 millions, dont $101,5 millions ont été consacrés à des dépenses en capital, soit un paiement net en trop de $ 57 millions de la part du Canada.

2.79 Engagements et lettres d'accord. Un engagement susceptible de mener à l'achat d'un élément d'actif a été contracté par CN Marine, qui a conclu un bail afin d'affréter un navire qui coûtera à la société un minimum de $ 878 000 dollars par an, sans tenir compte de l'inflation. Si la société résilie le bail, elle est obligée d'acheter le navire au plus élevé de sa valeur comptable nette ou de sa juste valeur marchande. Cette entente pourrait conduire au financement, par le gouvernement, de l'acquisition d'un important élément d'actif par une société propriété de la Couronne sans examen préalable de la transaction par le Parlement.

2.80 Les lettres d'accord sont des documents utilisés par les ministères et les organismes pour accélérer l'octroi de prêts par des institutions financières à des sociétés appartenant à la Couronne avant que Sa Majesté ne donne une garantie formelle. Ces lettres sont autorisées par un décret du Conseil et signées par un ministre. Elles expirent donc lorsque Sa Majesté donne sa garantie ou que le prêt est remboursé. En pratique, elles consistent à fournir une garantie sans autorisation parlementaire. Le recours aux lettres d'accord oblige en fait le Parlement à approuver toutes les garanties de prêts accordées de fait par le Canada. Depuis le 31 mars 1982, la plupart des lettres d'accord fédérales ont été remplacées par des garanties de prêts officielles. Un montant de $ 185 millions sous forme de lettres d'accord n'a pas encore reçu l'autorisation du Parlement.

2.81 Statut de "mandataire de Sa Majesté". La plupart des sociétés qui appartiennent à la Couronne sont légalement des mandataires de Sa Majesté du chef du Canada, en vertu soit d'une loi spéciale ou constituante (comme Petro-Canada) ou d'un décret du Conseil pris aux termes de la Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État (comme la Corporation d'investissement au développement du Canada). Les tribunaux peuvent également juger que des sociétés propriété de la Couronne non mandataires sont des mandataires de fait parce qu'elles mènent leurs activités pour le compte du gouvernement, avec l'autorité ostensible de ce dernier. Ainsi, le statut des sociétés incorporées

ou acquises par des sociétés de mandataire de la Couronne risque de ne pas être clair.

2.82 Le statut de mandataire, pour les sociétés qui appartiennent à la Couronne, représente un domaine flou de la jurisprudence canadienne. Il est clair que ce statut établit un rapport de mandataire à mandant entre la société en question et la Couronne. Les implications de ce rapport sont toutefois incertaines. On s'entend généralement sur les points suivants :

-L'article 45 de la Loi sur l'administration financière stipule que "toute somme d'argent empruntée avec l'intérêt y afférent" par, ou au nom de Sa Majesté, doit être imputée au Fonds du revenu consolidé et payée à même ce Fonds. Les prospectus publiés par de nombreuses sociétés de mandataire de la Couronne font allusion à cette disposition. Le recours au statut de mandataire pour le financement par emprunt revient à soustraire les sociétés propriété de la Couronne à la discipline du marché qui s'applique aux sociétés du secteur privé.

-Les sociétés de mandataire de la Couronne peuvent échapper à l'application de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. L'article 16 de la Loi d'interprétation déclare qu'aucune loi fédérale ne lie Sa Majesté ni ne porte atteinte à ses droits ou prérogatives, sauf stipulation expresse du contraire. Plusieurs lois fédérales, notamment la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, ne comportent pas de stipulation expresse à cette fin, de sorte que rien n'y indique qu'elles lient la Couronne. Cette immunité a été confirmée récemment par les tribunaux dans plusieurs jugements.

2.83 Dans son quinzième rapport à la Chambre des communes, le Comité des Comptes publics dénonçait :

dans les termes les plus vigoureux possibles, la forme d'organisation commerciale actuelle des sociétés de la Couronne qui permet au gouvernement de leur verser d'importantes sommes en deniers publics sans en rendre compte au Parlement et au gouvernement.

2.84 Conclusions. Étant donné les incertitudes qui entourent actuellement le statut de "mandataire de Sa Majesté", toute la gamme des implications de ce statut devrait être étudiée et définie dans toute législation relative aux sociétés de la Couronne. Il faudrait envisager un contrôle plus étroit de tous les fonds fournis par le Canada aux sociétés propriété de la Couronne. De plus, devant les incohérences présentées par le libellé et la divulgation des crédits, le niveau du passif des sociétés et les préoccupations exprimées par le Comité des comptes publics, nous concluons qu'il est nécessaire d'améliorer la gestion et le contrôle financiers des sociétés appartenant à la Couronne en raison des effets que peuvent avoir les activités financières de ces sociétés sur l'ensemble des passif du gouvernement du Canada. Il faudrait envisager sérieusement d'inclure les emprunts des sociétés appartenant à la Couronne, mandataires et non mandataires, dans l'état de l'actif et du passif du gouvernement du Canada.

Direction

2.85 Le cadre. On entend par "direction" la communication des priorités du gouvernement et la traduction des buts et pouvoir autorisés pour chaque société appartenant à la Couronne en objectifs opérationnels et en cibles de rendement mesurables.

2.86 Lorsqu'il établit une nouvelle société de la Couronne mère, le gouvernement devrait définir et faire connaître les responsabilités précises de la société et veiller à ce que les rôles et les responsabilités des administrateurs et des dirigeants soient clairement établis. Les responsabilités confiées aux nouvelles filiales en propriété exclusive et aux sociétés contrôlées devraient faire l'objet d'un examen de la part du gouvernement. Il faudrait donner des directions de politique à la société, fixer des cibles de rendement et établir un cadre de communication. Le Parlement devrait connaître et approuver le pouvoir dont disposent les organismes centraux et réglementaires à l'égard des sociétés appartenant à la Couronne. Le cas échéant, les sociétés devraient recommander au gouvernement les changements à apporter au mandat prévu dans la législation et aux buts d'exploitation. Ces changements, une fois approuvés par le Parlement, devraient constituer la base législative des activités futures de la société.

2.87 Questions. Notre examen du cadre actuel d'obligation de rendre compte nous a conduit à poser certaines questions, et notamment :

-Les responsabilités et rôles respectifs sont-ils énoncés clairement et compris, d'une part, par les ministres responsables, les organismes centraux et les ministères et, d'autre part, par les administrateurs et les dirigeants des sociétés?

-Avec quelle régularité le gouvernement traduit-il les mandats et objectifs généraux en priorité et objectifs plus précis permettant d'orienter et de diriger les sociétés appartenant à la Couronne, leur conseil d'administration et leur direction?

-Les directives communiquées aux sociétés appartenant à la Couronne permettent-elles d'assurer que leurs activités sont orientées vers la réalisation de tous les objectifs pertinents de politique publique?

-Le Parlement reçoit-il des renseignements suffisants sur les objectifs de politique publique confiés aux sociétés qui appartiennent à la Couronne et sur la direction générale donnée par le gouvernement au sujet de leur mise en oeuvre?

-Le gouvernement reçoit-il des renseignements suffisants pour avoir l'assurance que les stratégies et activités des sociétés appartenant à la Couronne sont conformes aux priorités gouvernementales?

2.88 Exemples. Directives du gouvernement. Comme il est de règle pour toutes les sociétés appartenant à la Couronne, Air Canada a présenté son budget annuel d'établissement de 1981 à l'examen du Conseil du Trésor. Ce dernier recommanda au gouverneur en conseil d'approuver ce budget, le 22 janvier 1981, à condition qu'Air Canada ne procède à aucun engagement de ses fonds d'éventualités à aucune initiative nouvelle importante sans l'autorisation préalable du Conseil du Trésor. Le 3 septembre 1981, le ministère des Transports avisait le Secrétariat du Conseil du Trésor d'une annonce qu'allait faire Air Canada sur une prise de participation dans une société appelée Innotech Aviation Limitée. Le 4 septembre 1981, un haut fonctionnaire du Secrétariat répondit qu'un préavis d'un jour avant l'achat proposé était contraire à l'esprit de la décision du Conseil du Trésor exigeant une autorisation préalable. Comme l'ont révélé les états financiers d'Air Canada, l'acquisition de 30% d'Innotech Aviation Limitée s'est élevée à quelque $ 4,5 millions et est entrée en vigueur le ler juillet 1981, sans que le Conseil du Trésor n'ait été avisé et n'ait donné son autorisation préalable.

2.89 Un exemple qui illustre l'imprécision des rôles et des responsabilités est fourni par le Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne (CATPC). Dans le cadre du Programme énergétique national de 1981, le gouvernement indiquait qu'il se proposait d'acquérir plusieurs grandes entreprises pétrolières et gazières. Ces acquisitions devaient être faites par l'établissement d'un programme autofinancé, le CATPC. La Loi sur l'administration pétrolière reçut le 23 avril 1981 des modifications imposant les prélèvements voulus pour financer le Compte. Nous avons examiné les opérations du CATPC entre le ler juillet 1981 et le 31 mars 1981; les conclusions de notre vérification sont décrites plus en détail au chapitre 15.

2.90 Au 31 mars 1982, l'acquisition de Petrofina par Petro-Canada, au coût de $ 1,7 milliard, était en partie financée à l'aide de $ 711 millions en provenance du Compte. Nous nous attendions à ce que les parties autorisant l'acquisition disposent de renseignements sur Petrofina, par exemple : la valeur de Petrofina regard du prix payé, les stratégies de rechange pour son acquisition et une évaluation a postériorité de ses avoirs pour déterminer dans quelle mesure "on en avait eu pour son argent". Nous avons demandé ces renseignements au ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources. Le ministère a répondu qu'il incombait à Petro-Canada d'effectuer les analyses de ce genre et qu'il ne convenait pas au ministère de revenir sur une décision de cette société. En résumé, le ministère était d'avis, comme on l'explique au chapitre 15, que c'était à Petro-Canada et non à lui-même, de s'assurer qu'on en avait eu pour son argent. À nos yeux, le fait que le ministère ait avancé $ 1,7 milliards à Petro-Canada sans lui imposer de responsabilités correspondantes suscite de sérieuses questions.

2.91 Conclusions. Le projet de loi C-123 s'efforce de régler la question de la direction et des responsabilités respectives en autorisant le gouverneur en conseil à donner des directives aux sociétés appartenant à la Couronne à titre "d'actionnaire unique". Cependant, rien dans le projet de loi ne prévoit le dépôt de ces directives au Parlement. Le projet de loi permet d'utiliser les plans des sociétés comme moyen de rapprocher les objectifs et priorités du gouvernement des responsabilités des sociétés appartenant en exclusivité à la Couronne. Seul le temps permettra de déterminer dans quelle mesure ce texte législatif, s'il est adopté, clarifiera la question des responsabilités.

Contrôle

2.92 La cadre. Le contrôle exercé par le gouvernement et le Parlement consiste à s'assurer que les activités sont conformes aux lois, aux politiques et aux directives prescrites. Il suppose qu'on accorde une attention suffisante à la nomination et au renvoi des administrateurs et des présidents de manière à bien servir les intérêts du gouvernement et des sociétés.

2.93 Les sociétés qui appartiennent à la Couronne devraient bien comprendre les pouvoir qui leur sont conférés ainsi que les directives du gouvernement, et s'y conformer. La classification de ces sociétés aux termes de la LAF à des fins de contrôle devrait être uniforme et répondre à des critères clairs. Le gouvernement devrait contrôler les activités et le rendement de ces sociétés afin de s'assurer du respect des directives et de la réalisation des objectifs établis. Le Parlement devrait avoir lui aussi la possibilité de déterminer si on seul conforme aux lois, dans quelle mesure on atteint les objectifs énoncés et approuvés et si les responsabilités et les rôles attribués sont justes et convenables.

2.94 Questions. Notre examen du cadre existant d'obligation de rendre compte nous a conduit à poser les questions suivantes :

-Le gouvernement examine-t-il systématiquement les activités des sociétés appartenant à la Couronne pour déterminer si elles sont conformes à leurs pouvoir statuaires?

-Le gouvernement s'assure-t-il que ses priorités et ses directives sont suivies par les sociétés appartenant à la Couronne?

-Le gouvernement évalue-t-il périodiquement l'efficacité des activités de ces sociétés?

-Le gouvernement élabore-t-il et applique-t-il des critères pour déterminer le contrôle à exercer sur chaque société appartenant à la Couronne?

-Le Parlement communique-t-il clairement le degré de contrôle qu'il désire voir le gouvernement exercer sur les sociétés appartenant à la Couronne?

-Le Parlement a-t-il l'assurance que le gouvernement s'acquitte de ses responsabilités en matière de contrôle des sociétés appartenant à la Couronne?

2.95 Exemples. Un exemple de cas où le gouvernement n'a pas surveillé régulièrement les activités de sociétés appartenant à la Couronne pour déterminer si elles étaient conformes à leurs pouvoir statuaires est fourni par la Commission canadienne du lait (CCL), qui fait des prélèvements sans en avoir l'autorité légale. Des taux de prévèlement sont établis par la CCL afin de défrayer l'élimination des excédents de produits laitiers. Les prélèvements versés par les producteurs, pour l'année de production terminée le 31 juillet 1981, seul sont élevés à $ 134,6 millions, dont $ 7,7 millions ont été perçus directement par la Commission en les déduisant des subsides versés aux producteurs. Les autres prélèvements sont déduits des paiements faits par les entreprises de transformation aux producteurs, à la livraison de lait industriel, et sont remis aux offices provinciaux de commercialisation qui les transmettent par la suite à la Commission.

2.96 L'alinéa 12(f) de la Loi sur la Commission canadienne du lait habilite le gouverneur en conseil à

"établir des règlements portant sur la commercialisation de tout produit laitier, notamment des règlements... autorisant la Commission à fixer, imposer et percevoir des droits ou taxes que doivent verser les personnes qui seul livrent à la commercialisation de tout produit laitier... et à utiliser ces droits ou taxes pour l'exercice des fonctions que lui assigne la présente loi".

Depuis la création de la Commission canadienne du lait en 1967, aucun règlement concernant le prélèvement de droits n'a été adopté en vertu de l'article 12. La Commission déclare que les droits sont établis et perçus en application d'une loi provinciale.

2.97 En l'absence d'un règlement l'autorisant à fixer, à imposer et à percevoir des droits ou des frais, la Commission n'a pas le pouvoir, à notre avis, de seul livrer à ces activités. Par conséquent, les droits imposés aux producteurs, ayant été institués en l'absence d'un règlement, outrepassent à notre avis les pouvoir de la CCL. Nous avons donc assorti des réserves voulues notre opinion sur les états financiers de la Commission pour l'exercice terminé le 31 juillet 1981, dans notre rapport au ministre de l'Agriculture.

2.98 Un autre exemple est fourni par Loto Canada Inc. Pendant l'exercice terminé le 31 mars 1981, la société a financé des recherches sur de nouveaux jeux, et notamment des travaux de recherche et de développement sur un projet de fonds commun pour les sports. Ce financement s'est poursuivi après la fin de l'exercice; en août 1981, le Cabinet décidait que ce mécanisme serait administré par un nouvel organisme fédéral. En septembre 1981, la société décida avec l'accord du gouvernement que tous les paiements consacrés aux travaux de recherche et de développement sur le projet de fonds commun des sports seraient récupérés intégralement auprès du gouvernement du Canada. Les dépenses engagées à ce titre, soit $ 1,2 million jusqu'au 1er juin 1982, ont été entièrement recouvrées auprès du gouvernement du Canada.

2.99 La société prétend que ce financement était une décision commerciale relevant de ses pouvoir généraux et qu'il était conforme aux intentions du gouvernement fédéral.

2.100 À notre avis, cependant, les paiements effectués pour les travaux de recherche et de développement sur le projet de fonds commun pour les sports, bien que récupérés par la société, n'étaient pas autorisés spécifiquement par l'acte constitutif de la société qui limite les activités que cette dernière peut mener et gérer. Par conséquent, ils étaient contraires aux dispositions de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes. Notre opinion sur les états financiers de Loto Canada Inc. pour l'exercice terminé le 31 mars 1981 était assortie de réserves à cet égard.

2.101 Classification. La Loi sur l'administration financière a recours à certains critères pour établir les catégories qui déterminent les contrôles de l'obligation de rendre compte que le gouvernement utilise pour chaque catégorie de sociétés. Par exemple, une société figurant à l'annexe D de la Loi est "ordinairement tenue de conduire ses opérations sans crédit budgétaire".

2.102 Ce critère de classification ne semble pas être appliqué de façon uniforme. Les résultats du rendement de plusieurs sociétés de l'annexe D indiquent qu'elles ont eu régulièrement besoin de fonds publics. 11 s'agit notamment de Via Rail, de la Société Radio-Canada, de la Société de développement du Cap-Breton et de l'Administration de la voie maritime du St-Laurent.

2.103 Contrôle. La surveillance et le contrôle pour le compte du gouvernement des activités des sociétés appartenant à la Couronne varie sensiblement selon les ministères.

2.104 Par exemple, le ministère de l'Expansion économique régionale verse des fonds à la Société de développement du Cap-Breton à partir des crédits votés par le Parlement, sans pour autant contrôler l'utilisation de ces fonds. Des versements excédentaires de $ 57 millions ont été effectués à cette société sur des crédits prévus pour des dépenses en capital, à la demande de la société, sans que le ministère ou un organisme central ne fasse de lien entre ces paiements et des besoins démontrés.

2.105 Certaines sociétés appartenant à la Couronne seul font rembourser, dans certains cas en application de modalités contractuelles, l'exécution d'activités non économiques qu'elles entreprennent dans l'intérêt national sous la direction du gouvernement. Ainsi, le ministère des Transports a conclu des contrats avec VIA Rail (société de l'annexe D) et une filiale du CN (société de l'annexe D)

pour qu'elles fournissent des services essentiels au réseau national de transports et relevant de la compétence du gouvernement fédéral.

2.106 Le Parlement a voté des crédits au ministère des Transports pour qu'il puisse payer les services fournis par ces sociétés. Le ministère est donc dans l'obligation de rendre compte de l'utilisation qu'il a faite des ressources provenant du Fonds du revenu consolidé pour démontrer que les affaires de l'État sont administrées au mieux des intérêts des contribuables. Le statut indépendant accordé aux sociétés a limité la capacité du ministère de rendre compte de l'utilisation des fonds. Les cas qui suivent illustrent les problèmes posés par les relations actuelles.

2.107 Les fonds versés par le ministère à VIA pour la gestion de la société, les projets d'investissement, les services ferroviaires voyageurs et d'autres frais subis par la société seul sont élevés à $ 451 et à $ 540 millions en 1980-1981 et 1981-1982 respectivement. En 1981, 70 p. cent des coûts d'exploitation de VIA, ont été remboursés par le programme ministériel. La société VlA jouit d'un monopole pour le transport ferroviaire des voyageurs, mais doit affronter la concurrence des autres moyens de transport. Le programme n'a pas réussi à atteindre son objectif qui consistait à diminuer les subventions qui dépassent maintenant le double du plafond de $ 240 millions fixé par le Parlement lors de la création de la société en 1977. De plus, presque toutes les prévisions de dépenses présentées au Parlement étaient sous estimées, de sorte qu'il a fallu fournir au programme des fonds supplémentaires importants.
2.108 Le ministère n'a pu obtenir ni élaborer de données financières ou d'exploitation fiables sur les activités de VIA.

2.109 Par ailleurs, les fonds versés par le ministère à CN Marine Inc. pour l'exploitation de traversiers et de services connexes ont atteint $ 143 millions en 1981-1982, ce qui représente plus de 80 cents sur chaque dollar de dépenses d'exploitation de la société. Le gouvernement est dans l'obligation constitutionnelle de subventionner la majorité des services financés par le programme.

2.110 Les relations entre le ministère et la société posent un certain nombre de problèmes, notamment :

-La société a reçu des avances de $ 25 millions à des fins d'investissement. Au lieu d'être versés à l'entrepreneur comme l'avait supposé le ministère, les fonds ont été placés dans un compte bancaire spécial. Des intérêts de $ 4,8 millions ont été portés en déduction des coûts d'investissement. Ainsi le rapport annuel et le budget d'investissement de la société ont sous évalué le coût des éléments d'actif de $ 4,8 millions.

-La société a résisté avec succès aux efforts déployés par le ministère pour que l'économie et l'efficience des services de traversiers fassent l'objet d'une vérification indépendante.

2.111 L'obligation de rendre compte des gestionnaires de programme est également diffuse. Ces responsables, bien qu'ils passent des contrats de services avec les sociétés appartenant à la Couronne, estiment ne pas disposer du pouvoir qui accompagne normalement une relation contractuelle pour faire respecter les conditions des contrats. Ils ont par exemple du mal à retenir des paiements du fait que les services achetés sont rendus nécessaires par des engagements législatifs, réglementaires ou politiques.

2.112 Ces relations difficiles nuisent à la capacité du ministère de gérer le programme de façon économique et efficiente et, dans ces conditions, les cadres des ministères ne seul jugent pas pleinement capables de rendre compte des paiements provenant du fonds du revenu consolidé. À notre avis, cela représente une lacune sérieuse dans la gestion des fonds publics.

2.113 Le gouvernement devrait réexaminer les relations entre les organismes centraux, les ministères et les sociétés, en particulier dans les cas où des services non économiques sont achetés à une société appartenant à la Couronne et que les paiements qui lui sont faits représentent une partie appréciable des dépenses de la société.

2.114 Conclusions. Comme l'indiquait l'analyse comparative des initiatives du gouvernement, le projet de loi C-123 renforce considérablement le rôle des ministres quant au contrôle du financement et à la direction des sociétés qui appartiennent en exclusivité à la Couronne. Toutefois, il manque de répondre aux besoins du Parlement. Lorsque le projet de loi sera adopté, nous examinerons comment fonctionnent les nouvelles dispositions administratives et nous en rendrons compte au Parlement.

Rapports

2.115 Les rapports devraient fournir de l'information sur les plans, les besoins de ressources, la réalisation des objectifs, l'exécution des responsabilités et le rendement.

2.116 Les sociétés qui appartiennent à la Couronne devraient faire rapport au gouvernement de leurs plans, de leur rendement et de la réalisation des objectifs. Le gouvernement devrait établir ces exigences en matière de rapport et s'assurer que ceux-ci sont produits conformément à ces exigences. Le Parlement devrait avoir connaissance des exigences de rapport, avoir la possibilité de les évaluer périodiquement et d'en tenir compte lorsqu'il envisage d'apporter des changements au mandat ou aux objectifs de la société considérée, à la législation applicable et aux propositions gouvernementales de dépenses ou autres.

2.117 Questions Notre examen du cadre actuel d'obligation de rendre compte nous a conduit à poser les questions suivantes :

-Les renseignements fournis au Parlement au sujet des sociétés propriété de la Couronne sont-ils opportuns exacts et complets?

-Le Parlement reçoit-il des renseignements suffisants pour pouvoir examiner et remettre en question les plans, les activités et le rendement des sociétés qui appartiennent à la Couronne?

2.118 Exemples. Souvent, les renseignements ne sont pas produits à temps. Ces retards diminuent l'utilité de ces renseignements, lorsqu'il s'agit d'aborder les questions d'actualité. Les tableaux 2.1 et 2.2 révèlent que des retards seul produisent effective ment.

Tableau 2.1

Dépôt au Parlement des rapports annuels des sociétés
de la Couronna des annexes C et D

Nombre de mois après la fin de l'exercice	1982		1981	
	Nombre	%	Nombre	%
Quatre mois ou moins	15	36	15	38
Plus de quatre à cinq mois	4	9	4	10
Plus de six mois	23	55	21	52
Total	42	100	40	100

Note :D'après la Loi sur l'administration financière, les sociétés des annexes C et D sont tenues de remettre leur rapport annuel au ministre compétent dans les trois mois qui suivent la fin de leur exercice, pour dépôt au Parlement dans les quinze jours de la réception du rapport.

2.119 Les retards apportés au dépôt des rapports annuels au Parlement peuvent s'expliquer notamment par le fait que le Parlement ne siège pas, que les états financiers n'ont pas été finalisés à temps ou que la vérification n'est pas terminée. Quelles que soient les raisons, il est évident que, dans la plupart des cas, le Parlement ne reçoit pas les rapports annuels des sociétés de l'annexe C et D en temps opportun.

2.120 Un autre exemple de cas où les renseignements ne sont pas présentés au Parlement en temps opportun est fourni par les budgets d'investissements. La Loi sur l'administration financière (LAF) exige que le ministre compétent dépose chaque année au Parlement les budgets d'établissement (budgets d'investissements) des sociétés de la Couronne après leur approbation par le gouverneur en conseil. La circulaire 1976-38 du Conseil du Trésor sur les budgets d'investissements des sociétés de la Couronne stipule que ces derniers doivent être communiqués au Conseil du Trésor au plus tard trois mois avant le début de chaque exercice et, dans tous les cas, au plus tard le 30 novembre de l'année précédant le nouvel exercice. Bien que la LAF ne fixe pas de délai précis pour l'approbation des budgets par le gouvernement ou leur dépôt au Parlement, on peut présumer raisonnablement que les budgets d'investissements, tout comme le Budget des dépenses, devraient être présentés et approuvés bien avant le début de l,exercice auquel ils seul rapportent. Pour l'exercice terminé au mois de mars 1982, seulement deux budgets d'investissements ont été approuvés avant l'exercice auxquels ils s'appliquaient. La plupart ont été approuvés dans le courant de l'exercice applicable. Dans un cas, l'approbation a été accordée après la fin de l'exercice.

Tableau 2.2

Moment de l'approbation des budgets d'investissement des sociétés de la Couronna des annexes C et D par le gouverneur en conseil

Approbation avant/ après la fin de l'exercice	Exercice terminé en mars 1982		Exercice terminé en mars 1981	
	Nombre	%	Nombre	%
12 mois avant	2	5	5	14

7-11 mois avant	21	54	13	35
4-6 mois avant	3	8	5	13
1-3 mois avant	2	5	4	11
1-3 mois après	1	3	3	8
Aucun budget d'investissement présenté (Note)	10	25	7	19
Total 39	100	37	100	

Note :Les chiffres de 1982 et 1981 ne tiennent pas compte de trois sociétés inactives.

2.121 Les renseignements fournis au Parlement dans le Budget des dépenses varient. Les sociétés de département (annexe B) présentent des prévisions de dépenses détaillées et sont tenues de soumettre des plans pluriannuels pour l'approbation du Cabinet. Certaines autres sociétés appartenant à la Couronne, qui reçoivent des crédits pour leurs dépenses annuelles d'exploitation, n'ont fourni au Parlement aucun détail sur leurs besoins estimatifs de trésorerie, tandis que d'autres en ont fourni. Une uniformisation de la formulation et une divulgation plus poussée amélioreraient les renseignements reçus sur les sociétés qui appartiennent à la Couronne.

2.122 La divulgation des crédits reçus dans le rapport annuel des organismes varie également. Dans certains cas, les fonds reçus sous forme de crédits ne sont pas divulgués. Dans d'autres cas, le rapport annuel donne des détails sur l'objet du
crédit, les sommes fournies et les montants périmés. Les crédits, de même que le traitement comptable, devraient être pleinement divulgués.

2.123 De plus, le Parlement ne reçoit généralement pas de renseignement lui permettant de déterminer dans quelle mesure les sociétés appartenant à la Couronne atteignent bien leurs objectifs. La mesure et la divulgation du rendement des programmes sont actuellement une responsabilité des ministères de l'État, mais non de la plupart des sociétés qui appartiennent à la Couronne. Dans les cas où l'exécution d'un programme incombe à une société, le gouvernement ne recevra normalement aucune évaluation des résultats du programme, à moins qu'on ait imposé une telle exigence.

2.124 Autre ce que nous avions relevé dans notre Rapport de 1981, nous n'avons pu fournir au Parlement, à partir des renseignements connus jusqu'ici, une opinion sur la question de savoir s'il convenait ou non que le CN réclame des déductions fiscales pour pertes, même si le déficit des années antérieures ayant donné lieu à ces pertes était entièrement financé par le crédit budgétaire du ministère des Transports. Il ressortirait des états financiers du CN que, pour les années 1978 à 1981 inclusivement, les impôts directs ont été réduits d'environ $ 329 millions par l'imputation de ces pertes d'exercices antérieurs. Il en résulte un double avantage substantiel, sous forme d'impôts non payés. Les conséquences de cet élément extraordinaire n'ont pas été assez bien évaluées par le ministère des Transports lors du remaniement de la structure financière du CN en 1977.

2.125 Conclusions. Nous nous inquiétons du fait que, dans le cas des sociétés appartenant à la Couronne, autres que les sociétés de département, le Parlement :

-ne reçoive pas en temps opportun les rapports annuels et les budgets d'investissement de nombreuses sociétés appartenant à la Couronne;

-ne reçoive pas de renseignements suffisants sur les plans et les besoins de ressources de la plupart des sociétés appartenant à la Couronne;

-ne reçoive pas de renseignements suffisants ni pertinents sur le rendement de la plupart des sociétés appartenant à la Couronne, tant en ce qui a trait à leurs objectifs de politique publique que par rapport à leur incidence sur les fonds publics.

11 faudrait avoir plus conscience de l'importance qu'il y a à produire les rapports dans les délais prévus et à améliorer le genre de renseignements fournis.

Vérification des sociétés propriété de la Couronna

2.126 Les lacunes du cadre législatif et administratif relevées dans les pages précédentes de ce chapitre ne peuvent être corrigées qu'au moyen de modifications à la loi et au soutien administratif connexe. Cependant, la vérification a un rôle essentiel et constructif à jouer en donnant des assurances
sur l'obligation, des sociétés propriété de la Couronne, de rendre compte au gouvernement et au Parlement. En fait, une vérification indépendante peut être un moyen de maintenir l'autonomie des sociétés propriété de la Couronne et de la concilier à leur obligation de rendre compte au gouvernement et au Parlement. L'assurance que peut fournir une vérification indépendante dépend du mandat et de la portée de la vérification.

2.127 Types de vérification. Il existe trois types de vérification : l'attestation, la vérification législative et la vérification intégrée :

-les vérifications d'attestions visent à donner l'assurance que les états financiers présentent fidèlement la situation financière;

-les vérifications législatives visent à atteindre les buts des vérifications d'attestation ainsi qu'à donner l'assurance que les autorisations législatives ont été respectées, que les fonds ont été dépensés aux fins prévues et que toute "autre question" a été signalée;

-les vérifications intégrées visent à atteindre les buts des vérifications législatives, ainsi qu'à donner l'assurance que les fonds dépensés nous en ont donné pour notre argent.

Ces catégories de vérifications ont un champ d'application différent selon le genre d'organisation. Les organismes à but lucratif du secteur privé sont normalement sujets à des vérifications d'attestation. Les sociétés propriété de la Couronne et les ministères de l'État font normalement l'objet de vérifications législatives et de vérifications intégrées, respectivement. La pièce 2.5 présente les divers types de
vérification et leur champ d'application.

2.128 Rôle du vérificateur général. Le Bureau du vérificateur général joue un double rôle, d'abord en vérifiant les comptes du Canada, ensuite en agissant comme vérificateur désigné d'un certain nombre de sociétés de la Couronne. Le mandat du vérificateur général, défini dans la Loi sur le vérificateur général de 1977, fournit le fondement législatif des travaux de vérification menés dans les ministères et organismes de l'État. Ces vérifications aboutissent à une opinion
portant sur les états financiers annuels du Canada tels qu'ils sont présentés dans les Comptes publics et sur le rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes.

2.129 Observations à titre de vérificateur des comptes du Canada. Les fonds investis par le gouvernement dans les sociétés propriété de la Couronne sont importants : au 31 mars 1982, ils représentaient environ $ 25 milliards, avant provision pour réévaluation, c'est-à-dire, à peu près 63 p. 100 de l'actif total figurant à l'État de l'actif et du passif, à la section 2 du volume 1 des Comptes publics du Canada.

2.130 Comme l'indique la note 3 aux états financiers du Canada, bien que les emprunts et les autres dettes des sociétés de mandataire de la Couronne auprès de prêteurs autres que le gouvernement soient considérés comme imputables au Fonds du revenu consolidé, ces emprunts ne sont pas inclus dans les comptes du Canada puisqu'ils sont censés être, et sont en pratique, remboursés directement par les sociétés. Au 31 mars 1982, ces emprunts s'élevaient à environ $ 13 milliards ($ 10 milliards en 1981). Leur incorporation aux Comptes du Canada aurait accru le passif total déclaré de 9.6 p. 100. le faisant passer de $ 134,1 à $ 146,9 milliards. Il faut faire remarquer que l'actif de ces sociétés de mandataire est supérieur au passif qui est de $ 13 milliards.

2.131 Comme l'actif, le passif, les recettes et les dépenses de ces entités ne sont pas inclus dans les états financiers du Canada, nous avons conclu que, pour cette raison et d'autres motifs, les conventions comptables énoncées ne permettaient pas d'arriver à une présentation convenable de l'actif et du passif du gouvernement du Canada au 31 mars 1982 ainsi que de ses recettes et dépenses pour l'exercice terminé à cette date.

2.132 Observations à titre de vérificateur d'un certain nombre de sociétés propriété de la Couronne. Le rôle et les responsabilités des vérificateurs des sociétés de la Couronne, qu'il s'agisse de notre Bureau ou de vérificateurs du secteur privé, sont établis dans la Loi sur l'administration financière et la loi constituante de chaque société de la Couronne. Le type de vérification exigé pour les sociétés énumérées dans les annexes de la LAF est généralement une vérification législative.

2.133 Le Bureau vérifie et fait rapport sur les états financiers annuels de huit sociétés de département de la Couronne figurant à l'annexe B et de 36 (2 à titre de vérificateur conjoint) des sociétés de mandataire et de propriétaire de la Couronne figurant aux annexes C et D de la LAF. Les vérifications des sociétés de mandataire et de propriétaire de la Couronne font l'objet d'un rapport conformément aux dispositions de l'article 77 de la LAF.

2.134 Les années précédentes, les réserves exprimées dans nos opinions faisaient l'objet d'un chapitre distinct du rapport annuel. Cette année, cependant, les réserves qui nuancent l'opinion donnée sur les états financiers des sociétés propriété de la Couronne sont signalées dans ce chapitre, aux paragraphes suivants :

-Commission canadienne du lait (paragraphe 2.95)

- Loto Canada Inc. (paragraphe 2.98)

-Commission de la Capitale nationale (paragraphe 2.74)

2.135 Les réserves dont est assortie l'opinion donnée sur la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration, le Régime de pensions du Canada et le Compte du fonds des changes sont présentées au chapitre 15 du Rapport.

2.136 Dans nos rapports de 1976 à 1982, 51 observations distinctes, au total, ont été portées par le Bureau à l'attention du Parlement et du gouvernement à l'égard de ces sociétés. Ces réserves portaient sur des questions de vérification législative du genre suivant :

-limitation de la portée de la vérification;

-lacunes ou incohérences dans l'application des conventions comptables énoncées;

-incertitudes importantes, non résolues à la date du rapport;

-transactions importantes non conformes aux pouvoir statuaires de l'entité;

-transactions non conformes aux lignes directrices du Conseil du Trésor;

-défaut de tenir des livres comptables satisfaisants et de les faire concorder avec les états financiers présentés pour vérification;

-autres questions comme, par exemple, des pratiques douteuses.

2.137 À notre connaissance, pendant la même période, aucune réserve n,a été portée à l'attention du Parlement ou du gouvernement à l'égard des sociétés propriété de la Couronne non vérifiées par notre Bureau en application de l'article 77 de la Loi sur l'administration financière. Cette différence notable est peut-être due au fait que les vérificateurs du secteur privé tout en suivant la même approche et portée de vérification n'ont décelé aucune question de ce genre, ou ne les ont pas jugées suffisamment importantes pour les porter à l'attention du
Parlement et du gouvernement. Il seul peut également que la direction des sociétés ait pris des mesures correctives pour éviter que l'opinion des vérificateurs ne soit assortie de réserves. Cette différence pourrait encore s'expliquer par le fait que les vérificateurs du secteur privé ont peut-être adopté une approche plus restreinte et ont réduit la portée de la vérification, ce qui ne leur permettrait pas de relever les points à signaler.
2.138 Le Bureau est le vérificateur désigné de certaines sociétés appartenant de la Couronne, des vérificateurs du secteur privé étant désignés pour d'autres. Il est donc essentiel que les rôles et responsabilités du vérificateur soient bien compris et appliqués de manière uniforme. Dans cet esprit et en raison de son double rôle particulier ainsi que de son expérience considérable de la vérification du secteur public, le Bureau a élaboré un document qui expose les rôles et responsabilités actuels des vérificateurs des sociétés qui appartiennent à la Couronne. Le Bureau prévoit également un atelier auquel seront invités les autres vérificateurs des sociétés propriété de la Couronne afin de discuter de cette question importante. L'uniformité, la coopération et

la communication entre tous les vérificateurs des sociétés propriété de la Couronne permettront de donner de meilleures assurances aux dirigeants de ces entités, à leur conseil d'administration, au gouvernement et au Parlement.

2.139 Choix du vérificateur. La Loi sur l'administration financière réglemente la nomination des vérificateurs des sociétés propriété de la Couronne. Si aucun vérificateur n'est nommé dans une loi constituante, le gouverneur en conseil en désigne un. À l'heure actuelle, le vérificateur général du Canada est le vérificateur de toutes les sociétés de l'annexe B, de toutes celles de l'annexe C (dans un cas à titre de vérificateur conjoint) et d'environ les trois quarts des sociétés de l'annexe D. Les autres sociétés propriété de la Couronne sont examinées par des vérificateurs du secteur privé.

2.140 En juin 1979, le Bureau avait élaboré, en consultation avec l'Institut canadien des comptables agréés, un projet de lignes directrices devant servir au choix d'un vérificateur pour les sociétés propriété de la Couronne. Ces lignes directrices proposées avaient été présentées à l'attention du contrôleur général pour considération lors de la rédaction de la réglementation du Conseil du Trésor seul rapportant à l'article 66(2) du projet de loi C-27. Le projet de loi C-123 à l'étude ne traite pas de cette question.

2.141 Genre de vérification nécessaire pour les sociétés appartenant exclusivement à la Couronne. À l'heure actuelle, les fonds publics attribués aux ministères et organismes fédéraux font l'objet d'une vérification de portée plus vaste que les ressources et les fonds publics des sociétés appartenant exclusivement à la Couronne. Étant donné l'importance de ces sociétés dans la réalisation des objectifs de politique publique, on peut raisonnablement conclure qu'elles devraient être assujetties à une vérification de même portée que celles des ministères et organismes de l'État afin de donner au gouvernement et au Parlement la même assurance de vérification indépendante. Comme le déclarait notre Rapport de 1979 :

Le Parlement, qui représente les contribuable canadiens, a le droit et le devoir de s'assurer que les sociétés de la Couronne sont comptables de la réalisation des objectifs liés à la politique du gouvernement. Parce que ces objectifs seul mesurent rarement en termes de rentabilité, l'examen du rendement financier seulement ne constitue pas un fondement suffisant pour l'évaluation de la performance. La vérification intégrée peut assurer un degré suffisant d'imputabilité pour les sociétés de la Couronne sans mettre en danger leur indépendance par rapport au Parlement. Pour les sociétés qui appartiennent entièrement au gouvernement, la vérification intégrée...

2.142 Depuis plusieurs années, le Bureau a de fréquentes consultations avec le Comité permanent des comptes publics, le président du Conseil du Trésor, le contrôleur général du Canada et plusieurs présidents de grandes sociétés appartenant à la Couronne pour déterminer le genre de vérification qui conviendrait aux sociétés propriété de la Couronne et le rôle du Bureau dans ces vérifications.

2.143 Bien que la législation actuelle n'impose pas de vérification intégrée à toutes les sociétés appartenant à la Couronne, elle ne l'empêche pas non plus. Le ministre compétent, le conseil d'administration ou la direction peut demander au vérificateur de mener une vérification de ce genre.

2.144 Des vérifications intégrées ont été, ou sont actuellement effectuées, dans les six sociétés propriété de la Couronne énumérées ci-après. Ces sociétés faisaient partie du "groupe expérimental" établi en 1979 par le Bureau; les

conseils d'administration et les gestionnaires de ces sociétés avaient accepté que ces vérifications soient effectuées :

-L'Énergie atomique du Canada, Limitée - Société de recherche;

-Société canadienne d'hypothèques et de logement;

- Société Radio-Canada;

-Société pour l'expansion des exportations;

- Banque fédérale de développement;

- Téléglobe Canada.

Deux de ces sociétés sont examinées par des vérificateurs du secteur privé avec lesquelles nous collaborons à la mise au point d'une méthodologie. Le septième membre du groupe expérimental initial, Eldorado Nucléaire Limitée, s'est prononcé contre l'exécution d'une vérification intégrée. Dans son quinzième rapport, le Comité des comptes publics a conclu que le refus d'Eldorado de seul soumettre à une vérification intégrée était inacceptable et que cette vérification serait profitable à la société.

2.145 De plus, dans le cas de la Commission canadienne du lait, une vérification intégrée a été effectuée à la demande du ministre responsable. Des vérifications intégrées ont aussi été effectuées au Centre de recherches pour le développement international et à la Société des transports du Nord Limitée.

2.146 Le projet de loi C-85 mentionne l'expression "vérification exhaustive" (intégrée) dans la loi constituante de Canagrex, une société de la Couronne qui fut proposée. L'article 29 (4), modifié en comité, stipule :

le vérificateur général examine chaque année les comptes de Canagrex et il peut, s'il l'estime nécessaire, procéder à une vérification exhaustive des comptes de ladite société.

2.147 11 convient enfin de noter que la Nouvelle-Zélande, l'Australie et d'autres pays ont autorisé leur vérificateur général à mener des vérifications intégrées dans des sociétés qui appartiennent à la Couronne. Au Royaume-Uni, des responsabilités analogues ont été confiées à une commission indépendante.

2.148 Avec une expérience appréciable, un personnel qualifié, une méthodologie et des normes en voie d'élaboration, l'ingrédient essentiel qui manque est une législation qui assurerait que les sociétés font l'objet, au même titre que les ministères, d'un d'examen indépendant. Étant donné que des fonds publics sont en cause, des examens indépendants de vaste portée sont nécessaires, peu importe la forme d'organisation choisie.

2.149 Tout comme pour l'application de la vérification intégrée dans les ministères de l'État, la portée, le moment et la fréquence des examens devraient dépendre de la nature des activités, de l'ampleur des renseignements communiqués et de la qualité du service de vérification interne, et. Cependant, si le mandat et la portée de la vérification doivent être les mêmes pour les ministères de l'État et les sociétés appartenant en exclusivité à la Couronne, la communication des résultats des vérifications intégrées devrait tenir compte des différences de

structure et des différentes responsabilités des conseils d'administration. Le vérificateur devrait donc communiquer aux conseils d'administration les résultats de la vérification intégrée, par l'entremise de leur comité de vérification. C'est uniquement dans les cas où le conseil ne donnerait pas suite, de manière satisfaisante, aux points soulevés dans ces rapports ou que des questions revêtiraient une importance telle que, de l'avis du vérificateur, elles devraient être portées à l'attention du Parlement, que ces questions devraient être signalées par le vérificateur au ministre et, par le truchement de ce dernier, au Parlement.

2.150 Conclusions. Le projet de loi C-123 ne contient aucune disposition pour la vérification des sociétés qui appartiennent à la Couronne. Si certaines sociétés ont été l'objet de vérifications intégrées, d'autres ont choisi de ne pas en faire faire. Aussi nous sommes préoccupés par le fait que le Parlement et le gouvernement ne reçoivent pas d'assurance suffisante sur le fonctionnement du cadre global de l'obligation de rendre compte des sociétés appartenant à la Couronne. Notre conclusion est qu'il faut adopter une loi qui obligerait toutes les sociétés appartenant en exclusivité à la Couronne à seul soumettre à une vérification intégrée de façon que cette partie importante et croissante du trésor public fasse l'objet d'un examen indépendant dans des conditions uniformes.

LES MÉTHODES DE PASSATION DES MARCHÉS DU GOUVERNEMENT

Table des matières

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE	3.1	95
Portée de la vérification	3.8	99
Observations		
Qualité de la passation des marchés	3.12	100
Fractionnement des marchés	3.19	103
Autres questions concernant l'observation des règlements	3.24	105
Recommandations	3.32	108

LES MÉTHODES DE PASSATION DES MARCHÉS DU GOUVERNEMENT

SOMMAIRE

3.1 Au cours de notre vérification de l'observation des règlements dans les méthodes de passation des contrats, nous avons accordé une attention particulière au recours aux exceptions figurant à l'article 8 du Règlement sur les marchés de l'État. Dans certaines circonstances, l'article 8 autorise l'adjudication de contrats sans appel d'offres, ou de contrats lorsqu'il n'y a qu'un seul fournisseur possible. Notre vérification s'est déroulée dans cinq ministères ainsi qu'au Conseil du Trésor et au ministère des Approvisionnements et Services - Administration des approvisionnements (MAS-Approvisionnements).

3.2 Notre vérification, qui a porté sur 324 contrats, a révélé que l'adjudication de contrats sans appel d'offres était pratique courante. De notre échantillon, 254 contrats (78 p. 100) avaient été accordés en vertu de l'article 8. Pour vérifier la validité de nos chiffres à l'échelle du gouvernement, nous les avons comparés aux statistiques du MAS-Approvisionnements qui ont démontré que plus de 70 p. 100 des contrats traités par ce dernier pouvaient être jugés comme des contrats à fournisseur unique.

3.3 Lorsque nous avons analysé les contrats adjugés en vertu de l'article 8, nous avons constaté des écarts marqués dans la qualité de la documentation servant à étayer la définition des exigences et la sélection des fournisseurs. Lorsque les ministères doivent obtenir l'approbation d'un organisme central - soit le Conseil du Trésor, soit le MAS-Approvisionnements - la corroboration écrite des contrats à fournisseur unique est meilleure que lorsque les ministères peuvent agir de leur propre chef. Le Conseil du Trésor et le MAS-Approvisionnements exercent un contrôle efficace sur le recours des ministères à l'article 8 en faisant l'examen critique des contrats pour voir s'ils servent l'intérêt public et s'ils correspondent à l'esprit des lois et des règlements. Au cours de l'exercice 1981- 1982, cet examen critique a visé des contrats d'une valeur d'environ $ 3,4 milliards conclus en vertu de l'article 8.

3.4 L'examen critique et la corroboration sont beaucoup moins rigoureux lorsque les ministères ont l'autorisation d'approuver les contrats en vertu de l'article 8. Par conséquent, il devient difficile de contrôler les paiements des contrats et d'évaluer le rendement des entrepreneurs.

3.5 Cette constatation revêt une importance particulière, tout d'abord à cause du volume considérable de contrats à fournisseur unique dont l'approbation ressort aux ministères (123 sur les 254 contrats à fournisseur unique examinés dans notre échantillon, soit 48 p. 100), puis à cause de leur valeur monétaire très élevée ($ 2,9 millions, dans notre échantillon). Bien que cela ne représente qu'un faible pourcentage (7,1 p. 100) de la valeur monétaire totale des contrats à fournisseur unique de notre échantillon, nous estimons qu'à l'échelle du gouverne- ment cela pourrait être considérable -- peut-être atteindre les $ 300 millions.

3.6 Qu'un contrat soit adjugé avec appel d'offres ou sans appel d'offres, nous avons constaté que les politiques et les lignes directrices gouvernementales concernant la passation de contrats n'étaient pas toujours respectées. À ce sujet, nous avons relevé les points suivants:

-Dans 19 p. 100 des cas vérifiés, les contrats étaient "approuvés" par des personnes qui n'avaient pas l'autorité voulue, ou les procédés ministériels d'approbation n'étaient pas suivis.

-Dans 22 p. 100 des cas vérifiés, les fournitures étaient reçues ou les services étaient rendus avant que le contrat ne soit adjugé.

-Dans 23 p. 100 des cas vérifiés, il n'y avait pas assez de preuves démontrant que des mesures de vérification au préalable avaient été prises pour garantir une approbation et un paiement appropriés en vertu des articles 26 et 27 de la Loi sur l'administration financière.

-Dans 62 p. 100 des cas vérifiés, aucune évaluation postérieure aux contrats n'avait été effectuée en vue de s'en servir dans le processus de passation des contrats.

3.7 Les renseignements obtenus au cours de notre vérification indiquent que les lacunes relevées dans les méthodes de passation des contrats sont des symptômes de problèmes plus fondamentaux dans la passation des marchés du gouvernement. Bref, avant que des améliorations majeures ne soient apportées, il faut s'attaquer aux trois causes des lacunes dans la passation des contrats. Ces causes sont les suivantes:

-Bien que le Conseil du Trésor fournisse des directives appropriées sur les contrats de fournitures et de services à coût élevé, les directives peuvent être interprétées de bien des façons dans le cas des contrats de services dont l'approbation ressort au ministères.

-Le contrôle des activités ministérielles de passation des contrats pourrait être plus efficace. Bien que le Conseil du Trésor contrôle les ministères grâce au processus de propositions de contrats, à des rapports et à des évaluations courantes, il n'effectue pas d'habitude de vérification sur place. Ce genre de contrôle nécessiterait une forte augmentation des ressources des organismes centraux. À notre avis, il serait préférable que ce contrôle soit exercé par le service de vérification interne des ministères. Toutefois, nous avons constaté que cela n'est pas toujours le cas.

-Dans les ministères, nous avons constaté que les efforts des préposés aux contrats en vue d'assurer le respect des politiques et des règlements sur la passation des contrats n'étaient pas suffisamment soutenus par les cadres supérieurs. Par exemple, on leur demande souvent "d'étirer les règles" afin de répondre aux exigences opérationnelles.

Portée de la vérification

3.8 En janvier 1981, le Comité des comptes publics a demandé au vérificateur général d'entreprendre ''une étude de l'utilisation des exceptions prévues à l'article 8 du Règlement sur les marchés de l'État''. L'article 8 de ce Règlement stipule que des appels d'offres sont requis, à l'exception:

-des cas où le montant estimatif ne dépasse pas $ 30 000;

-des cas d'extrême urgence;

-des cas où la nature du travail rend l'appel d'offres incompatible avec l'intérêt public;

-des cas où il n'existe qu'une seule personne susceptible d'exécuter le marché.

3.9 Afin d'effectuer cet examen, nous avons élaboré un programme de vérification que nous avons exécuté dans cinq ministères (Énergie, Mines et Ressources; Santé nationale et Bien-être social; Communications; Industrie et Commerce; Environnement), ainsi qu'au Conseil du Trésor et au MAS-Approvisionnements, au besoin.

3.10 Notre travail de vérification a surtout comporté l'examen de dossiers. Nous avons fait des interviews seulement à des fins de corroboration. Le tableau suivant donne le nombre de contrats adjugés en vertu de l'article 8 compris dans notre échantillon et leur valeur:

Échantillon de vérification

	Nombre de contrats	Valeur
Échantillon total	324	$ 63 360 000
Contrats en vertu de l'article 8	254	$ 40 450 000
Contrats en vertu de l'article 8 - pourcentage	78 %	64%

Chaque contrat de l'échantillon a été vérifié par rapport aux phases suivantes du processus de passation des contrats:

-définition des exigences;

-sélection du fournisseur;

-approbation et adjudication du contrat;

-administration du contrat;

-évaluation du contrat.

3.11 Nous avons établi des critères de vérification pour chacune de ces phases en nous fondant sur les règlements et les lignes directrices du Conseil du Trésor et sur les exigences du MAS-Approvisionnements relativement à la passation des contrats.

Observations Qualité de la passation des marchés

3.12 Notre échantillon des 254 contrats adjugés en vertu de l'article 8 se divise en deux groupes: les contrats qui exigent l'approbation du Conseil du Trésor ou du MAS-Approvisionnements, et les contrats qui peuvent être passés par les ministères en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués. Voici le nombre, la valeur monétaire et le pourcentage de chacun de ces groupes de l'échantillon:

Échantillon de vérification des contrats adjugés
en vertu de l'article 8

Description	Approuvés par le CT/MAS-Approvisionnements	Approuvés par les ministères
o Nombre de contrats	131	123
o Valeur des contrats	$37 576 000	$2 872 000
o Pourcentage de la valeur des contrats	92,9 %	7,1 %

3.13 Selon les résultats de notre examen des contrats de ces deux groupes, la documentation qui définit les exigences et qui justifie la sélection du fournisseur répondait habituellement aux critères de vérification si le contrat avait été approuvé par le Conseil du Trésor ou le MAS-Approvisionnements. Comme l'indique le tableau suivant, il en était tout autrement des contrats à fournisseur unique approuvés par les ministères.

Lacunes dans les contrats à fournisseur unique
Définition des exigences/Sélection du fournisseur

	Approuvés par le CT/MAS-Approvisionnements		Approuvés par les ministères	
Lacunes	Nbre	%	Nbre	%
o Définition insuffisante des exigences	12	9 %	46	37 %
o Justification insuffisante du choix du fournisseur	17	13 %	55	45 %

3.14 Nous reconnaissons que les exigences relatives aux contrats à fournisseur unique ne peuvent pas toujours être définies de façon précise et

que la sélection finale d'un fournisseur qualifié peut se fonder sur la compatibilité individuelle lorsque les aptitudes techniques ou professionnelles sont équivalentes. De fait, l'article 8 a pour but d'accorder une certaine latitude aux gestionnaires de programmes dans l'octroi des contrats. Toutefois, s'il est difficile de définir les exigences, il ne suffit pas de faire un crochet ( ) dans la case ''urgence'' d'un bon de commande, et encore moins, de ne donner aucune justification écrite, ce qui était souvent le cas lorsque les ministères approuvaient les contrats en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués.

3.15 Nous avons effectué une autre analyse des données de ces deux groupes afin de déterminer si les lacunes graves relevées dans la définition des exigences ou dans la sélection du fournisseur se répercutent sur le contrat même. Nous avons constaté que, lorsque le Conseil du Trésor ou le MAS-Approvisionnements approuvait un contrat, il était à peu près certain que le taux demandé était raisonnable et que les clauses du contrat permettaient de bien contrôler les progrès et de tenir le fournisseur responsable. Comme il est indiqué ci-dessous, il en était autrement dans le cas des contrats approuvés par les ministères.

Lacunes dans les contrats adjugés en vertu de l'article 8
Honoraires/Clauses des contrats

	Approuvés par le CT/MAS-Approvisionnements		Approuvés par les ministères	
Lacunes	Nbre	%	Nbre	%
o Examen critique des honoraires insuffisant	6	5 %	22	18 %
o Clauses inadéquates	6	5 %	40	33 %

3.16 Selon les résultats de nos analyses précédentes, les contrôles du processus gouvernemental de passation des contrats étaient bien exercés jusqu'à la phase d'adjudication des contrats, lorsque le Conseil du Trésor ou le MAS- Approvisionnements approuvait les contrats à fournisseur unique. C'est là que se trouve la majeure partie des fonds alloués aux contrats à fournisseur unique. Bien que nous ayons relevé certains problèmes, il s'agit d'exceptions et non d'un phénomène répandu.

3.17 Toutefois, nous avons constaté que la définition des exigences et la sélection du fournisseur dans le cas des contrats adjugés en vertu de l'article 8 et approuvés par les ministères n'étaient pas bien contrôlées. Bien que cela ne représente qu'un faible pourcentage du total des fonds alloués à ce genre de contrats (7,1 p. 100 dans notre échantillon), la valeur monétaire absolue est assez considérable ($ 2,9 millions dans l'échantillon et probablement jusqu'à $ 300 millions à l'échelle du gouvernement).

3.18 Voici quelques exemples des lacunes relevées dans les contrats à fournisseur unique conclus par les ministères en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués; ces exemples montrent qu'un examen insuffisant de la définition des exigences et de la sélection du fournisseur entraîne souvent l'établissement

de prix contestables ainsi que l'absence de jalons et de résultats précis qui permettent de contrôler les progrès et d'effectuer les paiements.

-Un contrat de $ 26 000 fut conclu pour élaborer et consigner des procédés. Il n'y avait aucun plan de projet, aucun jalon, aucun échéancier des résultats prévus. Ce projet fit l'objet de deux autres contrats et de deux modifications, ce qui porta le total des honoraires à $ 113000. On justifia les prolongations du contrat en alléguant que, dans l'estimation initiale, on avait sous-évalué la complexité des procédés. Non seulement les ''besoins'' avaient-ils été sous-évalués de $ 87 000, mais le ministère fut également contraint, étant donné les connaissances particulières qu'avait acquises le contractuel, d'acquiescer à une augmentation totale du taux journalier de ce dernier de 40 p. 100 (de $ 215 à $ 300) au cours des 18 mois de la durée de ce projet.

-Aucune justification ne fut donnée dans le cas d'un fournisseur unique qui devait entreprendre un''projet spécial'' pour la somme de $ 49 000. Aucun mandat particulier ne fut établi et on prit des dispositions en vue de paiements anticipés, comme l'exigeait le fournisseur. Lorsque les fonds furent dépensés, le ministère dut conclure un second contrat d'une valeur de $ 9800 afin d'obtenir les résultats qui n'avaient pas été précisés dans le premier contrat, c'est-à-dire des exposés du fournisseur, la documentation recueillie au cours de l'étude ainsi qu'un index et une bibliographie des documents de référence. Si ces résultats avaient été définis dès le début, il aurait fallu restreindre l'étendue du premier contrat pour respecter les limites des pouvoirs délégués au ministère ($ 50 000) ou soumettre le contrat au Conseil du Trésor ou au MAS-Approvisionnements aux fins d'examen critique et d'approbation.

-On adjugea un contrat à fournisseur unique, de $ 25 000, d'une durée de quatre mois. 11 n'y eut aucun appel d'offres étant donné ''l'urgence'' des besoins, à savoir donner des conseils et de l'aide. On n'a établi ni jalons ni résultats escomptés. Afin de répondre aux besoins ''urgents'', on apporta cinq modifications pour des recherches supplémentaires, ce qui prolongea le contrat à une année entière et porta les honoraires à $ 47 500.

-Un contrat de 15 mois, d'une valeur de $ 24 975, a été conclu en vue d'obtenir de l'aide administrative. Au bout de dix mois, les fonds de ce contrat étaient épuisés. Certains mois, le fournisseur avait facturé 30 ou 31 jours de travail alors que la plupart des mois ne comptent que 20 à 22 jours ouvrables. Le contrat ne comportait aucune disposition pour contrôler le nombre de jours ouvrables par mois. Un nouveau contrat et des modifications portèrent ce contrat à 22 mois et à $43 000. Aucune autre heure supplémentaire ne fut enregistrée - le taux journalier avait été accru de 20 p. 100.

Fractionnement des marchés

3.19 Étant donné que l'examen des contrats à fournisseur unique dont l'autorisation ressort aux ministères est moins exhaustif, les ministères peuvent trouver avantageux ''d'arranger'' les contrats pour qu'ils tombent sous leur responsabilité. Les limites générales des pouvoirs délégués aux ministères sont données ci-après. Puisque le MAS-Approvisionnements s'occupe de l'acquisition de presque tous les biens, ces limites s'appliquent surtout aux services et aux quelques articles dont le ministre des Approvisionnements et Services a délégué le pouvoir d'acquisition.

Pouvoirs délégués aux ministères

	Fournitures	Services

		Autres que de conseil	De conseil
Avec appel d'offres	$ 100 000	$ 100 000	$ 50 000
Sans appel d'offres	$ 40 000	$ 50 000	$ 25 000

3.20 Habituellement, ces limites peuvent être doublées par voie de modification. Cela signifie qu'un contrat de services autres que de conseil, sans appel d'offres, d'une valeur de $ 50 000, peut être majoré d'un autre $ 50 000 et qu'un contrat de services de conseil, sans appel d'offres, peut englober un autre $ 25 000. Par conséquent, si un ministère veut éviter le processus de contrôle d'un organisme central, il peut fractionner les contrats de services de conseil par tranches de $ 25 000 ou les identifier comme des contrats de services autres que de conseil. Le Règlement sur les marchés de l'État ne fait pas nettement la différence entre ''services de conseil'' et ''services autres que de conseil'' comme on peut le constater par les définitions suivantes:

-"services de conseil" désigne les services de conseil fournis par une personne compétente;

-"contrat de services autres que de conseil" désigne le contrat de fourniture de services autres que de conseil...

3.21 Nous avons analysé notre échantillon de contrats ministériels à fournisseur unique et avons trouvé des preuves que les ministères fractionnent quelquefois leurs exigences. Cela laisse croire que l'examen critique des ministères sur la passation des contrats est insuffisant lorsqu'il s'agit de s'assurer que le Règlement sur les marchés de l'État est respecté et de s'assurer que les contrats qui dépassent les limites monétaires de la délégation des pouvoirs font l'objet d'un examen externe. Voici quelques exemples de fractionnement de contrats:

-Un contrat de services de conseil de $ 16500 fut modifié et porté à $ 21 300. Par la suite, un second contrat d'une valeur de $ 57 000 fut conclu pour le même travail. Ce dernier contrat fut par la suite réduit à $ 50 000 et défini comme un contrat de "services autres que de conseil". Ainsi, il restait en deçà du plafond des pouvoirs délégués au ministère en question. Les deux contrats à fournisseur unique s'élevèrent à $ 71 300, ce qui est bien au-dessus de la limite ministérielle par contrat.

-On accorda deux contrats à fournisseur unique afin de fractionner les honoraires d'un même travail. Pour préciser les modalités de facturation, le fournisseur écrivit au ministère qu'en divisant les honoraires conformément aux limites des contrats,... il avait commencé le travail... (de $ 24 300) après avoir donné une estimation de $ 38000 pour effectuer cette étude. Selon les instructions du ministère, il devait communiquer avec ce dernier dès qu'il avait dépensé les $ 24300 afin qu'un second contrat soit émis pour régler le reste du compte.

-Un contrat de $ 50 000 fut présenté au MAS qui refusa de le traiter. Le gestionnaire de projet du ministère écrivit alors au préposé aux contrats: ''Comme vous le savez, le MAS nous a retourné la demande initiale... Veuillez prendre des dispositions pour que ce contrat soit sous notre entière responsabilité...'' (traduction). Une série de contrats et de modifications

fut alors passée. L'un des contrats s'élevait à $ 24 999. L'entrepreneur reçut un total de $ 47 000.

-Afin que les coûts ne dépassent pas la limite des pouvoirs délégués au ministre, on adjugea au même fournisseur deux contrats sans appel d'offres s'élevant à $ 43100. Le contrat demandait un étalage. Un premier contrat de $ 22200 fut conclu pour la réfection et la remise en état de l'étalage; un second contrat, d'une valeur de $ 20900, fut conclu pour le monter et le démonter.

3.22 Nos observations sur la qualité de la passation des contrats nous portent à conclure que le processus d'examen critique des ministères n'est pas suffisant lorsqu'il s'agit d'établir un juste équilibre entre la nécessité d'une certaine latitude et celle d'un contrôle approprié.

3.23 Tout d'abord, cet examen critique des ministères n'empêche pas le fractionnement des contrats, donc, il ne garantit pas que tous les contrats conclus en vertu de l'article 8, qui dépassent la limite des pouvoirs délégués aux ministères, sont soumis à l'examen d'un organisme central. En deuxième lieu, il ne donne pas l'assurance qu'on a défini des besoins raisonnables, qu'on a choisi des fournisseurs qualifiés à un coût juste et qu'on a bien planifié le contrat afin qu'il contienne les clauses voulues pour contrôler le rendement du fournisseur et le tenir responsable de son travail.

Autres questions concernant l'observation des règlements

3.24 Que les contrats soient accordés avec appel d'offres ou sans appel d'offres, qu'ils soient approuvés par le Conseil du Trésor, le MAS-Approvisionnements ou les ministères, nous avons relevé diverses lacunes dans les phases d'adjudication et d'approbation, ainsi que dans l'administration et l'évaluation des méthodes de passation des contrats. Par exemple:

-Un ministère conclut un contrat de service de conseil dont les honoraires s'élevaient à $ 33 600 dans le but d'examiner les systèmes d'information. Pour qu'un contrat de ce genre tombe sous les pouvoirs délégués aux ministères, le Règlement sur les marchés de l'Etat stipule qu'il suffit que trois offres de services soient prises en considération. Dans le cas qui nous intéresse, le ministère n'a reçu que deux offres et rien n'indique dans la documentation disponible que le ministère a établi des critères suffisants pour l'appel d'offres et pour l'évaluation des soumissions. Le contrat n'a pas donné les résultats décrits dans la demande de travail. Le ministère a dû modifier et prolonger le contrat pour obtenir ce qu'il souhaitait. En outre, la vérification au préalable fut insuffisante: le ministère acquitta une facture pour des travaux exécutés avant l'approbation du contrat et versa $ 3 300 de plus que les honoraires autorisés en vertu du contrat. de plus, le ministère ne possédait aucune évaluation écrite du rendement de l'entrepreneur. Le ministère s'engagea à une deuxième phase, ce qui porta la valeur totale du contrat à $ 73 850.

3.25 Des exemples comme celui-ci sont symptomatiques de systèmes et de procédés de gestion insatisfaisants. Le tableau suivant constitue un résumé de nos constatations quant aux lacunes relevées dans l'observation des règlements. Ce tableau est suivi d'exemples de non-respect des règlements.

Résumé des lacunes relevées dans l'observation des règlements
(échantillon de 324 contrats)

Lacunes	Nombre	Pourcentage
o Approbation préalable au contrat insuffisante	62	19 %
o Travail commencé avant l'adjudication du contrat	71	22 %
o Autorisation inappropriée	75	23 %
o Absence d'évaluation	201	62 %

3.26 Approbation et adjudication des contrats. Cette phase a pour but de s,assurer que les contrats sont passés conformément aux exigences statutaires, aux règlements, aux lignes directrices ainsi qu'aux politiques internes des ministères. Les exigences de cette phase sont toutes clairement consignées et permettent de s'assurer qu'on emploie économiquement l'argent du contribuable.

3.27 Dans 19 p.100 des cas vérifiés, les contrats ont été conclus sans l'autorisation appropriée, c'est-à-dire sans respecter les niveaux ministériels de la délégation des pouvoirs ou les méthodes établies pour l'approbation et l'adjudication des contrats. En voici des exemples:

-Un ministère avait mis sur pied un comité supérieur chargé d'étudier les contrats et de les approuver, ainsi que de modifier ou de révoquer les propositions de contrats. Toutefois, dans un échantillon de 15 contrats, nous avons relevé 11 cas d'approbations données après le début des travaux ou après la signature du contrat, ou de contrats mal conçus dont les clauses laissaient à désirer.

-Dans un autre ministère, 11 des 42 contrats vérifiés (26 p. 100) ne furent pas approuvés par l'autorité compétente. Par exemple, le chef des achats approuvait fréquemment des contrats ou des modifications qui dépassaient le plafond d'autorisation de $ 15 000 délégué à ce poste.

3.28 Nous avons également constaté que, dans 22 p. 100 des cas vérifiés, les fournitures étaient reçues ou les services étaient rendus avant que le contrat ne soit adjugé. Par exemple:

-Au cours d'une période de 18 mois, un ministère reçut d'un entrepreneur des factures qui s'élevaient à $ 74 800 et qui comprenaient jusqu'à $ 18 700 en frais de voyage, de déménagement et de subsistance. Les trois contrats visant ce travail furent signés deux mois après son achèvement.

-Dans un autre ministère, nous avons constaté que les contrats de fournitures étaient fondés sur les factures des fournisseurs - on avait reçu les fournitures avant la signature officielle du contrat.

-Le 15 juin, un ministère reçut une facture d'un fournisseur pour les honoraires et les frais de voyage relatifs au séjour d'un expert-conseil en Europe la première semaine de juin. Par la suite, un directeur du ministère présenta une demande en vue d'un contrat de $ 100 000 prenant effet le 29 juin et, le 31 août, MAS-Approvisionnements adjugea le contrat. Toutefois, le ministère ne pouvait toujours pas payer les frais de déplacement engagés par l'entrepreneur avant la signature du contrat. Par une modification, on porta la date de prise

d'effet du contrat au 1er juin et, en février, le ministère paya les frais de voyage encourus du 1er au 7 juin.

3.29 Administration des contrats. Cette phase comprend des étapes précises de vérification au préalable visant à s'assurer que les pouvoirs délégués en vertu de l'article 27 de la Loi sur l'administration financière garantissent que les fournitures ont été reçues ou les services ont été rendus selon les clauses du contrat. Dans 23 p. 100 des cas vérifiés, il n'y avait pas suffisamment de preuves pour démontrer que des mesures de vérification au préalable avaient été prises en vue de veiller à ce que le paiement des comptes soit autorisé et exact. Par exemple:

-Une offre permanente fut conclue pour des fournitures se rapportant au secteur informatique. Cette offre comportait des prix fermes qui, par la suite, furent changés; ces changements furent acceptés sans modification du contrat.

-Dans un autre cas, une demande de chèque de $ 4 000 fut approuvée, en mars puis en mai, sur la foi de la facture d'un fournisseur. Cela occasionna un paiement en double qu'on mit neuf mois à recouvrer.

-Une demande de paiement proportionnel de $ 33 400 fut réglée sans être corrigée, même si elle comprenait certaines dépenses insuffisamment étayées ou qui ne correspondaient pas aux pièces justificatives l'accompagnant et qui étaient inadmissibles en vertu des modalités du contrat (par exemple, frais de représentation), ainsi qu'une erreur de calcul. La demande de paiement avait été signée par un agent de projet et par un agent d'approvisionnement du MAS-Approvisionnements et le paiement en fut autorisé par un agent financier du ministère. Il s'agissait de la première demande de paiement d'un contrat de $ 313 200.

3.30 Évaluation de l'exécution du contrat. Cette phase consiste à évaluer le rendement de l'entrepreneur. Il s'agit d'une rétroaction essentielle dans le processus de passation de contrats. Grâce à des renseignements détaillés sur le rendement des entrepreneurs, on pourra diminuer le nombre d'erreurs dans leur sélection.

3.31 Dans 62 p. 100 des contrats vérifiés, rien ne prouvait qu'il y avait eu évaluation de l'exécution du contrat, ainsi que le suggèrent les lignes directrices du gouvernement concernant les contrats. Le MAS-Approvisionnements effectue des évaluations lorsque cela est nécessaire ou dans des cas exceptionnels. Les évaluations faites par les ministères sont rares et ne sont généralement menées qu'à la suite de demandes du MAS-Approvisionnements ou du Conseil du Trésor.

Recommandations

3.32 À partir de nos constatations, nous avons conclu que les symptômes relevés découlaient de trois lacunes profondes au sein du processus de passation des contrats du gouvernement.

3.33 Tout d'abord, les activités ministérielles de passation de contrats sont régies par une série d'objectifs, de lignes directrices, de circulaires et de règlements qui sont émis et révisés continuellement par le Conseil du Trésor. Bien que ces politiques visent tous les contrats, de quelque valeur qu'ils soient, elles s'appliquent mieux aux contrats à coût élevé. Cela donne lieu à une structure qui n'est pas bien adaptée aux méthodes de passation des contrats

des ministères, particulièrement lorsque la description du travail à exécuter est vague, comme dans le cas des contrats de services.

3.34 Par exemple, le Règlement sur les marchés de l'État permet aux ministères de conclure, sans l'approbation du Conseil du Trésor, des contrats sans appel d'offres ne dépassant pas $ 25 000, pour les services de conseil, et $ 50 000, dans le cas des services autres que de conseil. Toutefois, la distinction entre les services de conseil et les services autres que de conseil est plutôt floue. Par conséquent, soit que cette imprécision embrouille les ministères, soit que ceux-ci s,en servent pour définir les contrats de sorte qu'ils soient sous leur entière responsabilité et ainsi éviter le contrôle du Conseil du Trésor ou du MAS- Approvisionnements.

3.35 Bien que le Conseil du Trésor encourage les évaluations de l'exécution des contrats, il ne spécifie pas que ces évaluations doivent avoir lieu. De plus, lorsqu'un contrat est approuvé par le Conseil du Trésor ou le MAS-Approvisionnements, les lignes directrices du Conseil du Trésor n'indiquent pas clairement qui devrait effectuer cette évaluation - l'organisme central ou le ministère où est exécuté le contrat. Cette ambiguïté permet aux autorités contractantes de ne pas effectuer d'évaluation de l'exécution des contrats en attribuant cette responsabilité à l'autre partie.

3.36 De plus, l'article 8 est une porte ouverte aux abus. En effet, pour les contrats inférieurs à $ 30 000, il n'est pas nécessaire de justifier la sélection d'un fournisseur. Selon notre examen, il semble que les autorités contractantes des ministères croient que, dans le cas d'un contrat de moins de $ 30 000, il n'est pas nécessaire de justifier et de corroborer les exigences relatives au contrat ou la sélection du fournisseur. Ce n'est pourtant pas le but de la politique gouverne- mentale. Cependant, la définition actuelle du Conseil du Trésor de ce qui constitue une justification valable des contrats accordés en vertu de l'article 8 n'est pas entièrement satisfaisante.

3.37 Il faudrait que le Conseil du Trésor précise ses directives et lignes directrices quant à la politique de passation de marchés par les ministères et organismes, et plus particulièrement quant au recours à l'article 8, en vue de réduire les abus et de bien définir l'obligation de rendre compte des utilisateurs et des autorités contractantes des ministères.

3.38 La deuxième cause fondamentale des différences de qualité constatées dans la passation des contrats réside dans le fait que la vérification des activités ministérielles de passation des contrats est très limitée. 11 ne serait pas raisonnable de recommander que les organismes centraux augmentent le nombre de leurs vérificateurs afin de pouvoir exercer ces contrôles. 11 serait plus approprié que les groupes de vérification interne des ministères se chargent eux-mêmes d'effectuer des examens de ce processus en se conformant aux lignes directrices publiées par le Bureau du contrôleur général. Sur les cinq ministères vérifiés, un seui avait effectué une vérification particulière de la passation des contrats et un autre effectuait la vérification de la passation des contrats dans le cadre de son programme permanent de vérification.

3.39 Le service de vérification interne de chaque ministère et organisme du gouvernement devrait élaborer un programme de vérification de la passation des contrats et devrait accorder plus d'importance à la vérification de ce secteur.

3.40 Troisièmement, la faible qualité du processus ministériel de passation des contrats est due au fait que, dans la plupart des ministères

vérifiés, les préposés aux contrats ont peu d'influence sur la raison pour laquelle les contrats sont passés, la manière dont ils sont adjugés et la personne à qui ils sont accordés. 11 arrive fréquemment que les gestionnaires des ministères ne tiennent pas compte de leurs conseils et qu'ils passent outre à leur contrôle, ou qu'ils l'évitent, lorsque cela leur semble opportun. Par conséquent, la crédibilité et l'efficacité des préposés aux contrats s'en trouvent amoindries.

3.41 Il faudrait que le rôle des préposés aux contrats des ministères et organismes soit renforcé et que les préposés reçoivent l'appui de la haute direction.

LA GESTION DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES

Table des matières

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE	4.1	115
Portée de la vérification et méthodologie	4.11	117
Critères de vérification	4.14	117
Observations et recommandations		
Introduction	4.15	119
La planification	4.22	122
La gestion des opérations	4.30	125
Les contrôles de gestion	4.47	131
L'information	4.62	134
Le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor	4.71	136

Pièces

4.1 Rémunération pour des heures supplémentaires au sein des ministères et organismes 118

4.2 Augmentation des versements pour des heures supplémentaires (en dollars de 1982), 1972 à 1982 120

4.3 Rapport en pourcentage entre les heures supplémentaires et les traitements 120

4.4 Rémunération individuelle moyenne pour des heures supplémentaires pour les principaux groupes professionnels, pour l'exercice terminé le 31 mars 1981 121

4.5 Nombre d'employés qui ont reçu, pour des heures supplémentaires, une rémunération pour la période terminée le 31 décembre 1981 130

LA GESTION DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES

SOMMAIRE

4.1 Le recours aux heures supplémentaires est chose courante dans les ministères et les organismes fédéraux. Au cours de l'exercice 1981-1982, 33 p. 100 des fonctionnaires fédéraux se sont vu verser, au total, $ 219 millions comme rémunération pour des heures supplémentaires. Les congés compensatoires octroyés représentaient une somme supplémentaire estimative de $ 25 millions. Au cours des dix dernières années, la proportion du coût des traitements réguliers que représente le coût des heures supplémentaires est passée de 2,4 p. 100 à 3,7 p. 100. Les sommes versées à certains groupes professionnels étaient nettement supérieures à la moyenne. Dans un groupe professionnel, par exemple, 92 p. 100 des employés avaient demandé une rémunération pour heures supplémentaires. Certains fonctionnaires ont reçu au cours de l'année une rémunération pour heures supplémentaires supérieure à leur traitement annuel régulier.

4.2 Notre étude avait pour but d'évaluer le caractère approprié des politiques, des procédés et des méthodes utilisés pour la gestion des heures supplémentaires et de déterminer si l'on tenait dûment compte de l'économie et

de l'efficience. Nous avons fait un examen de la gestion des heures supplémentaires qui s'exerce dans sept entités auxquelles sont imputables 70 p. 100 des dépenses engagées au chapitre des heures supplémentaires par les ministères et les organismes.

4.3 Le recours aux heures supplémentaires peut être le moyen le plus économique de pallier les diverses pénuries de personnel au sein du gouvernement. Il ne saurait être question d'en interdire l'usage raisonnable. La nécessité de combler un poste essentiel en raison de la maladie soudaine d'un employé, l,accroissement inattendu et temporaire du volume de travail ou des périodes de pointe breves mais fréquentes sont autant de cas où l'utilisation des heures supplémentaires peut constituer une solution rapide et économique. L'embauche de personnel en supplément, à temps plein, ou même à temps partiel, peut être plus coûteuse à cause des frais supplémentaires de recrutement et de formation, des frais liés aux avantages sociaux et des frais connexes supplémentaires.

4.4 Nous avons remarqué que de façon générale, les pratiques de la gestion n'étaient pas suffisantes pour assurer que l'on tenait dûment compte de l'économie et de l'efficience lorsque l'on avait recours aux heures supplémentaires. Notre étude relève le fait qu'il y a place pour de l'amélioration dans le domaine de la planification, des contrôles de gestion et de l'information.

4.5 Le Secrétariat du Conseil du Trésor s'occupe de l'élaboration de politiques générales qui traitent des questions de personnel, y compris la question des heures supplémentaires, mais c'est aux ministères qu'il appartient de bien gérer l'utilisation des heures supplémentaires. Nous avons constaté que, dans les ministères, cette question ne reçoit pas l'importance et l'attention nécessaires et qu'il y avait absence de politiques et de lignes directrices décrivant comment, pourquoi et quand les heures supplémentaires devraient être utilisées.

4.6 Pour bien gérer les heures supplémentaires, il faut évaluer les besoins en heures supplémentaires, examiner les solutions de rechange pour combler ces besoins ou pour les éliminer et élaborer des plans d'intervention appropriés. Nous avons constaté, toutefois, que les gestionnaires ont tendance à utiliser les heures supplémentaires en fonction des circonstances alors qu'une planification soigneuse aurait pu permettre l'utilisation de moyens plus économiques. La planification se limite à la préparation d'un budget annuel pour le temps supplémentaire, budget établi en se fondant sur ce qui s'est fait par le passé, sans qu'il y ait évaluation des raisons qui appellent l'utilisation des heures supplémentaires ou sans qu'il y ait évaluation des solutions de rechange qui permettraient d'éviter les heures supplémentaires ou de les utiliser de façon rationnelle. La participation limitée des gestionnaires opérationnels à la gestion des heures supplémentaires s'explique par l'absence d'une obligation redditionnelle réelle en ce qui a trait aux dépenses engagées au chapitre des heures supplémentaires.

4.7 Il est souvent difficile pour les gestionnaires, à cause de l'absence de niveaux de service déterminés, de normes de travail et d'autres mesures de productivité, de justifier et de contrôler le temps supplémentaire. La nécessité ou l'urgence d'effectuer des travaux en temps supplémentaire n'est pas toujours apparente.

4.8 Peu de gestionnaires opérationnels précisent ce qui, dans leur cas, constitue un seuil minimal de services acceptable servant à justifier leur

recours aux heures supplémentaires. Certains gestionnaires ont songé à d'autres solutions, par exemple l'utilisation d'employés à temps partiel, mais personne, sauf peut-être quelques rares exceptions, n'a effectué d'analyse des coûts et des avantages du temps supplémentaire et des diverses solutions de rechange.

4.9 Aucun des ministères qui faisait l'objet de notre examen ne possédait de systèmes d'information suffisamment complets, précis et opportuns qu'auraient pu utiliser les gestionnaires pour planifier et contrôler les heures supplémentaires.

4.10 Les ministères, afin de contrôler les coûts du temps supplémentaire, devraient donner plus d'importance à la gestion des heures supplémentaires. Il leur faudrait alors établir des politiques appropriées précisant quand ils peuvent avoir recours aux heures supplémentaires et mettre sur pied un processus de contrôle et d'examen.

Portée de la vérification et méthodologie

4.11 Nous avons effectué un examen de la gestion des heures supplémentaires auprès des sept entités suivantes:

- le ministère de l'Agriculture
- le Service correctionnel
- la Commission de l'emploi et de l'immigration
- le ministère de la Défense nationale
- le ministère du Revenu national, Douanes et Accise
- la Gendarmerie royale du Canada
- le ministère des Transports

4.12 Ces entités ont dépensé $ 155 millions au chapitre des heures supplémentaires, au cours de l'exercice 1981-1982, ce qui représente environ 70 p. 100 des dépenses globales des ministères et des organismes en heures supplémentaires au cours de cette période (voir la pièce 4.1). Nous avons exclus les Postes de notre examen car ce ministère a été transformé en société de la Couronne au milieu de l'année.

4.13 Dans le cadre de notre étude, nous avons visité, un peu partout au pays, des bureaux de chaque entité. Notre vérification comportait des entrevues avec des gestionnaires, de tous les niveaux, au sein des services opérationnels, des services administratifs et des services du personnel ainsi que des sondages de vérification portant sur les formulaires et les registres qui constituent des preuves documentaires à l'appui des dépenses relatives aux heures supplémentaires. Nous avons étudié le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor en examinant les conventions collectives, les politiques et les directives qui ont une incidence sur la gestion des heures supplémentaires. Nous avons également rencontré des gestionnaires d'autres entités du secteur public et des gestionnaires de quelques entre- prises du secteur privé.

Critères de vérification

4.14 Nous avons évalué les fonctions de gestion des heures supplémentaires en regard des critères énoncés ci-dessous:

-Il faudrait prévoir les besoins en heures supplémentaires et établir des plans pour les combler de la manière la plus économique.

-Il faudrait établir avec précision les besoins en heures supplémentaires et les rattacher aux programmes.

-Il faudrait faire une évaluation de tous les moyens raisonnables qui peuvent permettre de combler ou d'éliminer ce besoin.

-Il faudrait contrôler l'utilisation des heures supplémentaires.

-Il faudrait qu'il existe des politiques et des procédés qui permettent d'autoriser et de faire état de manière appropriée des heures supplémentaires et d'éviter les abus.

-Les responsabilités relatives au contrôle et à l'autorisation des heures supplémentaires devraient être clairement attribuées.

-Les systèmes d'information sur les ressources humaines devraient pouvoir fournir l'information requise pour la gestion des heures supplémentaires.

-Il faudrait pouvoir obtenir des renseignements appropriés sur l'utilisation, le coût et la justification des heures supplémentaires.

Observations et recommandations

Introduction

4.15 Le temps supplémentaire désigne les heures de travail effectué en sus des heures normales de travail d'un employé ou effectué un jour férié désigné payé. Les fonctionnaires qui font des heures supplémentaires sont rémunérés en espèces ou en congés compensatoires, rémunération souvent calculée à l'aide d'un taux majoré, par exemple à taux et demi ou à taux double.

4.16 Au cours des dix dernières années, il y a eu accroissement des dépenses gouvernementales au chapitre des heures supplémentaires, qu'il s'agisse des sommes versées ou du pourcentage des traitements réguliers que représente la rémunération des heures supplémentaires (voir les pièces 4.2 et 4.3). L'année dernière, ces dépenses ont atteint $ 219 millions (sans compter les $ 126 millions versés aux employés des Postes) et elles représentaient plus de 3,7 p. 100 des traitements réguliers, en comparaison des $ 69 millions versés et du chiffre de 2,4 p. 100, pour l'exercice terminé le 31 mars 1972. Cette augmentation est attribuable, en partie du moins, au fait que les gestionnaires opérationnels, aux prises avec les restrictions gouvernementales en ce qui a trait à la croissance de l'effectif, ont réagi en utilisant davantage les heures supplémentaires afin d'atteindre les objectifs et de répondre aux exigences de programme.

4.17 L'employé peut choisir d'être rémunéré, pour ses heures supplémentaires, par des congés compensatoires plutôt que par des paiements en espèces. Les données fournies par le système d'information du Secrétariat du Conseil du Trésor indiquent qu'en 1980-1981, 2,1 millions d'heures ont été prises à titre de congés compensatoires en rémunération des heures supplémentaires. Ces heures représentent une dépense de $ 20 millions.

4.18 Le nombre d'heures supplémentaires effectuées est fonction de plusieurs facteurs et varie considérablement d'un ministère à l'autre et d'un groupe d,employés à l'autre. Au cours de 1980-1981, environ 33 p. 100 des fonctionnaires ont reçu une rémunération pour heures supplémentaires. La pièce

4.4 indique le pourcentage des employés de chaque groupe principal qui, au cours de 1980-1981, ont reçu une rémunération pour heures supplémentaires ainsi que la moyenne de la rémunération pour heures supplémentaires versée à ces employés.

4.19 Pour chaque groupe professionnel dans un ministère donné, les caractéristiques du travail à effectuer ont une très grande influence sur la demande d'heures supplémentaires. En premier lieu, les questions de sécurité et d'intervention en cas d'urgence, inhérentes à des postes tels que le gardien de prison, l'enquêteur en matière de criminalité et le personnel affecté à la recherche et au sauvetage, ont leur incidence sur l'accroissement de la demande d'heures supplémentaires. Les variations du volume de travail peuvent également créer une demande d'heures supplémentaires; on aura recours, par exemple, aux heures supplémentaires lors de périodes de pointe saisonnières plutôt que d'augmenter le nombre d'employés pour l'ensemble de l'année. Les employés eux-mêmes constituent un facteur important; le niveau d'expérience et de formation nécessaires pour une tâche donnée déterminera souvent l'aspect pratique de l'embauchage du personnel supplémentaire permanent ou temporaire. L'attitude des employés en ce qui a trait aux congés et aux heures supplémentaires peut également influer sur le niveau des heures supplémentaires. En dernier lieu, les modes de fonctionnement, par exemple le travail par équipes, le moment où l'on doit fournir les services et l'impossibilité de fractionner le travail, auront une influence sur la demande d'heures supplémentaires.

4.20 Nous savons également que des heures supplémentaires ne sont pas rémunérées ou même déclarées à tous les niveaux de travail au sein du gouvernement, notamment au niveau des gestionnaires. Notre étude n'a pas porté sur les heures supplémentaires non déclarées et effectuées de manière volontaire; nous en reconnaissons cependant les avantages pour l'administration gouvernementale.

4.21 Notre examen de la gestion des heures supplémentaires au sein des sept entités choisies a porté sur les aspects principaux suivants: la planification, la gestion opérationnelle, les contrôles et l'information de gestion. Nous avons également examiné le rôle que joue le Secrétariat du Conseil du Trésor dans la gestion des heures supplémentaires. Nous étudierons chacun de ces aspects dans les sections qui suivent.

La planification

4.22 C'est au ministère qu'il appartient de déterminer le besoin d'avoir recours à des heures supplémentaires. Les documents produits par les ministères aux fins du Budget principal des dépenses contiennent un budget relatif aux heures supplémentaires. Nous avons observé, dans la plupart des cas, que les demandes de ressources, au chapitre des heures supplémentaires, comme l'indiquent les budgets annuels, sont établies à partir de données historiques et prévoient les augmentations de traitement. Une fois que le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Parlement ont approuvé les ressources à attribuer à un ministère, il y a attribution des ressources en heures supplémentaires aux centres de responsabilité de l'entité, en se fondant surtout, une fois encore, sur ce qui s'est fait au cours de l'année précédente. Les heures supplémentaires sont l'un des éléments qui constitue l'article organique "Traitements et salaires", les traitements réguliers représentant l'élément principal de cet article. De manière générale, tant que les ressources attribuées au titre des traitements et salaires ne sont pas épuisées, les gestionnaires locaux ne se sentent pas obligés ou tenus d'utiliser des techniques précises de gestion des heures supplémentaires. Bien que cette

manière de faire puisse être acceptable si l'on s'en tient à la seule question des budgets, une saine gestion des heures supplémentaires exige une évaluation des besoins en heures supplémentaires et une évaluation de la méthode la plus appropriée pour combler ces besoins.

4.23 Analyse des causes. De manière générale, les gestionnaires connaissent les causes des demandes d'heures supplémentaires, mais vu le caractère inapproprié du système des rapports, ils ne connaissent pas la proportion des dépenses de chaque programme attribuable à chaque cause. Si l'on ne connaît pas les motifs qui justifient les dépenses engagées au cours de l'année précédente au chapitre des heures supplémentaires, il est difficile de prévoir les besoins pour l'année qui suit et d'établir une planification qui permettra de répondre au mieux aux demandes. Au cours de notre étude, nous avons établi le relevé suivant des principaux motifs qui justifient l'utilisation des heures supplémentaires:

-facteurs liés au volume de travail urgences, accumulation des travaux, services supplémentaires, maintien des niveaux de service jugés nécessaires ou variations des volumes de travail;

-absence des employés - maladie, congés annuels, formation ou autres types de congés;

-manque de personnel - restrictions relatives au nombre d'années-personnes autorisées ou retards à combler les postes vacants;

-heures supplémentaires inévitables - par exemple, les heures supplémentaires qu'il faut effectuer les jours fériés et les heures supplémentaires obligatoires liées au travail par équipes lorsqu'il faut fournir un service 24 heures sur 24 en utilisant des quarts de travail dont la durée est de 7 heures et demi.

4.24 Certains ministères ont également recours aux heures supplémentaires afin de maximiser l'utilisation des immobilisations, par exemple les locaux et le matériel. On peut donner comme exemple le désir de maximiser l'utilisation de navires et d'économiser le carburant au cours d'un voyage. On utilise alors les heures supplémentaires pour effectuer plus de travail alors que les conditions climatiques sont bonnes et pour obtenir une cédule efficiente de navigation.

4.25 La planification des heures supplémentaires devrait débuter par une analyse méticuleuse des motifs de leur utilisation. Toutefois, aucun des ministères vérifiés ne possédait une banque de données sur l'usage antérieur des heures supplémentaires, renseignements requis pour effectuer une analyse de ce genre. Les heures supplémentaires devraient être justifiées en fonction des motifs de leur utilisation et le budget devrait être rationalisé de la même façon, notamment au niveau des opérations.

4.26 Plans d'action. Nous avons remarqué que les gestionnaires locaux ont tendance à avoir recours aux heures supplémentaires en réponse immédiate à des demandes pressantes de service plutôt que d'établir des plans d'action visant à combler des besoins temporaires en ressources humaines. Plusieurs gestionnaires croient qu'ils ont recours aux heures supplémentaires surtout dans des situations comme des urgences et des manques temporaires de personnel qui, de toute manière, ne peuvent être planifiées. Nous avons observé toutefois que la plupart des situations qui exigent le recours aux heures supplémentaires sont, par nature, prévisibles et que très souvent, il est même possible de

prévoir le moment de leur utilisation. Une fois analysés les circonstances et les motifs qui nécessitent l'utilisation de ressources humaines en supplément, il faudrait évaluer tous les moyens possibles, y compris les heures supplémentaires, qui permettraient de répondre à ces demandes.

4.27 Certains gestionnaires opérationnels ont songé à utiliser, ou ont utilisé d'autres moyens que les heures supplémentaires de leur propre chef ou à cause des réserves formulées par l'administration centrale ou par les bureaux régionaux. Voici quelques-unes des solutions de rechange qui ont été utilisées:

-l'embauche de personnel à temps partiel ou de personnel temporaire dans le cadre des programmes d'emplois d'été pour les étudiants ou l'embauche de personnel figurant sur une liste de personnes compétentes, par exemple des employés à la retraite;

-l'embauche de personnel régulier, une fois obtenue l'affectation d'années-personnes supplémentaires;

-l'utilisation de contrats passés avec des personnes du secteur privé pour la réalisation des travaux excédentaires;

-la mutation et le regroupement du personnel ou le transfert des travaux à d'autres unités de travail;

-la réduction des services par l'élimination ou le report de certaines tâches.

4.28 Il n'existait pas d'analyses des coûts et des avantages pour appuyer les décisions d'avoir recours aux heures supplémentaires plutôt qu'à d'autres moyens. Deux ministères ont récemment élaboré des lignes directrices sur l'utilisation des heures supplémentaires; dans un cas, le ministère avait rédigé un document de travail en prévision de l'établissement éventuel d'une politique sur les heures supplémentaires et, dans l'autre cas, les lignes directrices se trouvaient dans un rapport d'étude. Aucun effort, toutefois, n'a été fait pour quantifier les raisons de l'utilisation des heures supplémentaires ou pour évaluer les solutions de rechange. Nous croyons qu'une évaluation complète devrait tenir compte des dépenses directes engagées, par exemple les traitements et la rémunération à taux et demi ou à taux double, les indemnités de repas, l'ensemble des avantages sociaux et des congés, les frais de formation, de supervision et de recrutement ainsi que les répercussions d'ordre fiscal. Elle devrait également tenir compte des dépenses d'immobilisation qu'imposent les diverses solutions offertes, par exemple la question des locaux ou du matériel à fournir. L'évaluation d'ensemble doit également tenir compte des répercussions de l'utilisation prolongée ou excessive des heures supplémentaires sur la productivité de l'employé. Cette analyse devrait aussi prendre en considération les avantages offerts qui peuvent être difficiles à quantifier. Les avantages mentionnés le plus souvent par les gestionnaires locaux sont la flexibilité offerte par les heures supplémentaires, lorsqu'il s'agit de faire face aux variations du volume de travail et la rapidité avec laquelle elles permettent de réagir devant les cas d'urgence ou les besoins imprévus. Les gestionnaires, à l'aide d'analyses de ce genre et en tenant compte des objectifs de programme, peuvent établir des plans d'action permettant l'utilisation économique et efficiente des heures supplémentaires.

4.29 Les ministères devraient déterminer à l'avance la nature et l'étendue des heures supplémentaires dont ils auront vraisemblablement besoin et, lorsque les heures supplémentaires peuvent représenter une dépense importante, ils devraient analyser les causes des besoins en heures

supplémentaires et évaluer tous les autres moyens qu'il serait possible d'utiliser pour combler ces besoins.

La gestion des opérations

4.30 Nous avons examiné le comportement des gestionnaires opérationnels lorsqu'il leur fallait dans le quotidien, prendre la décision d'engager des dépenses au chapitre des heures supplémentaires. Les superviseurs qui doivent autoriser l'utilisation des heures supplémentaires sont habituellement d'avis que l'évaluation de leur rendement est basée davantage sur leur capacité à fournir un niveau acceptable de services que sur leur capacité à contrôler l'utilisation des heures supplémentaires. Ainsi, parce que ces gestionnaires n'ont habituellement pas à rendre compte du recours aux heures supplémentaires, la prestation d'un niveau de services acceptable a préséance sur le contrôle de ce recours. Toutefois, si des lignes directrices claires et cohérentes étaient fournies sur les priorités opérationnelles, il serait plus facile pour les gestionnaires, qui n'ont que des ressources limitées à leur disposition, de résoudre le problème qui consiste à faire face à des demandes pressantes de services.

4.31 Niveaux de service. L'élaboration de plans opérationnels et de lignes directrices sur la gestion des heures supplémentaires exige que soient précisés les niveaux de service requis. Sans cela, les gestionnaires locaux peuvent autoriser l'utilisation d'heures supplémentaires chaque fois qu'il y a demande de travail accru. Nous savons que des ministères ont fait des efforts, au cours des dernières années, pour fournir des lignes directrices de ce genre. Un ministère, par exemple, a déterminé un niveau de service en fonction duquel l'on précise le nombre de jours alloués pour effectuer le travail accumulé en ce qui a trait à l'établissement de certains dossiers. Le gestionnaire doit donc contrôler le travail accumulé et il peut choisir d'avoir recours aux heures supplémentaires chaque fois que les heures normales de travail ne permettent pas d'atteindre le niveau de service prédéterminé. Un autre ministère a songé à réduire le niveau de service, dans certaines circonstances, plutôt que d'avoir recours de manière excessive aux heures supplémentaires. Des lignes directrices de ce genre fourniraient une certaine latitude en ce qui a trait à l'usage des heures supplémentaires tout en permettant le maintien d'un niveau de service acceptable. De cette manière, le niveau de service devient un moyen de justifier l'utilisation des heures supplémentaires. L'application de cette méthode, pour qu'elle soit efficace, doit être précise, constante et réaliste. De manière générale, nous avons constaté que les ministères n'avaient pas établi les niveaux de service pouvant permettre de justifier et de contrôler l'utilisation des heures supplémentaires.

4.32 Lorsqu'il n'y a pas de définition des seuils minimaux de service, l'utilisation des heures supplémentaires se fonde souvent sur des décisions circonstancielles qui mettent en doute la nécessité ou l'urgence de faire des heures supplémentaires dans certaines situations. Par exemple, nous nous sommes rendus compte que l'on avait effectué à l'occasion des heures supplémentaires pour frotter des cuivres, nettoyer des récipients, planter des fleurs et effectuer d'autres travaux d'entretien de nature courante, bien que rien ne prouvait que ces travaux devaient être effectués en dehors des heures normales pour assurer des niveaux de service acceptables.

4.33 Les ministères devraient préciser cef qui constitue un seuil minimal de service en deçà duquel il sera nécessaire d'avoir recours aux heures supplémentaires pour maintenir ce niveau de service.

4.34 Efficience. Nous avons examiné le problème des heures supplémentaires qui sont autorisées parce que le volume de travail d'une unité est jugé trop considérable pour être effectué au cours des heures normales de travail. Seul l'établissement de normes de travail ou d'autres mesures de productivité peut permettre d'évaluer la possibilité de réaliser le travail excédentaire au cours des heures normales de travail ou, sinon, d'estimer le nombre d'heures supplémentaires à effectuer.

4.35 L'absence générale de normes de travail et d'autres mesures de productivité que nous avons observée au sein des ministères ne favorise pas une saine gestion des heures supplémentaires. Cette lacune empêche le gestionnaire de bien cerner les problèmes d'efficience et l'empêche également de faire une utilisation et un contrôle efficaces des heures supplémentaires. Avant d'avoir recours aux heures supplémentaires, les gestionnaires devraient en premier lieu vérifier, en utilisant des normes de travail lorsque cela est possible, si l'on dispose du nombre approprié d'employés, en tenant compte des travaux à effectuer, et si le travail peut être effectué au cours des heures normales de travail sans qu'il soit besoin d'avoir recours aux heures supplémentaires.

4.36 Dans certains cas, les heures supplémentaires peuvent avoir une influence positive ou négative sur la productivité et il faudrait en tenir compte au moment de l'établissement des calendriers de travail et de la répartition des heures supplémentaires entre les membres du personnel. Si l'utilisation excessive des heures supplémentaires est source de fatigue, la productivité, en ce qui a trait au travail effectué au cours des heures supplémentaires, sera vraisemblablement plus faible qu'à l'ordinaire; le temps supplémentaire peut également influer sur la productivité au cours des périodes de travail qui le précèdent ou qui le suivent. D'autre part, il peut y avoir accroissement de la productivité si, par exemple, les interruptions sont moins fréquentes qu'au cours des heures normales de travail. L'évaluation des répercussions sur la productivité exige que l'on tienne compte également d'autres facteurs, par exemple:

-le moment choisi - les heures supplémentaires effectuées après la période normale de travail ou pendant un jour de repos;

-le nombre d'heures - le nombre d'heures supplémentaires effectuées au cours d'une période donnée;

-la supervision - l'étendue de la supervision exercée au cours des heures supplémentaires en comparaison de celle exercée au cours des heures normales.

4.37 Malgré les diverses répercussions que peuvent avoir les heures supplémentaires sur la productivité et les observations formulées par plusieurs des gestionnaires que nous avons interrogés, les ministères n'ont pas tenté d'évaluer l'efficience du temps supplémentaire. Dans le seul ministère où nous avons pu obtenir quelques renseignements appropriés, nous avons observé que, dans toutes les régions, le rendement mesuré des employés, par heure de travail, atteignait son niveau le plus élevé au cours des mois de forte utilisation des heures supplémentaires; malgré cela, le ministère n'avait pas effectué d'analyses de ces renseignements de manière à déterminer les effets possibles du temps supplémen- taire sur l'efficience globale.

4.38 Absentéisme. La gestion des dépenses relatives aux heures supplémentaires doit se faire, en fin de compte, au niveau opérationnel. L'attitude des gestionnaires constitue donc un facteur important. De manière générale, nous avons observé que les gestionnaires opérationnels, qui autorisent

d'abord les heures supplémentaires, n'attribuent qu'une faible priorité à la gestion des heures supplémentaires et, par conséquent, se sont peu préoccupés du contrôle de ces dépenses et des mesures à prendre pour corriger les problèmes qu'ils ont relevés. Par exemple, il est bien connu que l'absentéisme peut coûter cher à une organisation; une des raisons en est que les heures supplémentaires requises pour effectuer le travail de l'employé absent sont rémunérées à taux et demi ou à taux double.

4.39 Les absences des employés en congés de maladie constituaient, pour plusieurs des ministères que nous avons examinés, l'un des facteurs importants pour justifier le recours aux heures supplémentaires. Il est fréquent qu'un employé se déclare malade immédiatement avant le début de sa période de travail et son superviseur doit alors trouver un remplaçant rémunéré à taux majoré. Bien que les gestionnaires locaux soupçonnent qu'il y ait abus des congés de maladie, l'on a fait bien peu pour en assurer le contrôle. Par exemple, nous avons relevé un cas où un employé s'était déclaré malade pour sa période normale de travail, mais il avait travaillé en soirée, la même journée, au taux majoré. Nos sondages ont révélé certaines tendances en ce qui a trait aux congés de maladie; par exemple, les congés de maladie plus nombreux la première ou la dernière journée d'une période de travail. Bien que ce comportement influe sur les dépenses pour des heures supplémentaires, très souvent les gestionnaires jugent qu'ils n'y peuvent rien et ils ne font aucun effort pour corriger ces situations et réduire ainsi le recours aux heures supplémentaires.

4.40 Nos entretiens avec des gestionnaires ont révélé que l'on ne cherche pas habituellement à régler ce genre de problèmes parce que des mesures de contrôle ne plairaient guère au personnel qui juge que les congés de maladie sont un droit plutôt qu'un privilège. Les gestionnaires locaux pensent également que de telles mesures auraient plus ou moins d'importance pour leurs supérieurs.

4.41 Dans le cas de certains groupes de fonctionnaires, nous avons observé que l'occasion de faire des heures supplémentaires et de recevoir une rémunération en supplément pour un même volume de travail peut expliquer dans une certaine mesure l'absentéisme qui, en quelque sorte, accroît le besoin de travailler en heures supplémentaires. L'accroissement récent des avantages sociaux, par exemple les congés de maladie payés - notamment, les congés de maladie pour lesquels on n'exige pas de certificat médical - et les congés pour obligations familiales, a eu tendance à aggraver le problème. Les employés peuvent augmenter leur salaire net sans augmenter le nombre d'heures à travailler en se prévalant des divers types de congés auxquels ils ont droit en vertu de leur convention collective et en effectuant des heures supplémentaires à des taux majorés pour effectuer le travail requis.

4.42 Répartition du travail en temps supplémentaire. De manière générale, les gestionnaires que nous avons interrogés s'efforçaient d'assurer une répartition équitable entre les employés du travail en temps supplémentaire. Certains ont même établi des règles locales afin d'assurer une répartition juste et afin d'éviter, dans la mesure du possible, que les employés ne formulent des griefs à cet égard. Néanmoins, nous croyons que les gestionnaires devraient apporter plus d'attention à l,examen critique de la validité et de la nécessité des heures supplémentaires effectuées par certaines personnes, notamment dans le cas de celles qui en font le plus.

4.43 Dans le cas des sept entités que nous avons vérifiées, notre enquête, qui portait sur la rémunération versée pour des heures supplémentaires au cours de la période de neuf mois se terminant le 31 décembre 1981, a révélé

(voir la pièce 4.5) que 926 employés avaient reçu plus de $ 10 000 chacun pour les heures supplémentaires effectuées au cours de cette période; le montant le plus élevé était de $ 33 000. Certains employés ont reçu une rémunération pour heures supplémentaires supérieure à leur traitement de base. Rien n'a indiqué qu'il était pratique courante au sein des ministères d'examiner ou de déterminer les circonstances justifiant le versement d'une rémunération aussi élevée pour des heures supplémentaires. Certains paiements avaient été versés à des personnes qui avaient effectué plus de 50 heures de travail supplémentaire au cours d'une même semaine. Dans certains cas, il est vraisemblable que le très grand nombre d'heures supplémentaires de travail est source de problèmes, par exemple le manque de qualité des services fournis, les dangers pour la santé des travailleurs et l'utilisation abusive du système. Nous avons relevé, en outre, le cas d'un employé qui avait effectué un grand nombre d'heures supplémentaires sans supervision; nous avons mis en doute la validité de la rémunération exceptionnellement élevée versée à cet employé et nous avons constaté que son supérieur hiérarchique savait que certaines des heures supplémentaires déclarées n'avaient pas été effectuées mais que néanmoins, il en avait autorisé le paiement. Ce cas fait présentement l'objet d'une enquête au sein de l'entité intéressée.

4.44 Les gestionnaires devraient en outre contrôler, notamment dans le cas de certains groupes d'employés, la répartition des heures supplémentaires rémunérées à taux et demi et à taux double. L'examen des statistiques indique que certains groupes semblent faire un usage abusif du système en n'acceptant d'effectuer des heures supplémentaires qu'au cours des périodes rémunérées à taux double. Au cours de l'exercice 1980-1981, des employés d'un groupe que nous avons examiné ont effectué 79 p. 100 de leur travail en temps supplémentaire en étant rémunérés à taux double, taux utilisé lorsque le travail est effectué le deuxième jour de repos. Des modifications apportées à la convention collective signée au mois de mai 1982, qui touche ce groupe laissent présumer un redressement de la situation. Des entretiens avec des gestionnaires opérationnels intéressés ont révélé que, dans plusieurs cas, de vieilles habitudes rendaient difficile l'utilisation de contrôles et de mesures restrictives afin de corriger les abus de ce genre. Néanmoins, nous croyons qu'ils devraient s'efforcer de réduire le nombre de ces abus.

4.45 Attribution des responsabilités. Il est important, si l'on veut que les gestionnaires exercent un contrôle approprié en rapport avec les heures supplémentaires, que les responsabilités soient attribuées avec précision et que l'on accorde une plus grande importance à la gestion des heures supplémentaires. Cela peut se faire en établissant des lignes directrices ministérielles portant sur la gestion des heures supplémentaires, en déterminant de manière appropriée les responsabilités des gestionnaires en ce qui a trait au contrôle des heures supplémentaires et en sensibilisant les gestionnaires à l'utilité de tenir compte du coût des heures supplémentaires par l'établissement de politiques précisant leur obligation redditionnelle.

4.46 Les gestionnaires opérationnels devraient accorder plus d'importance à la gestion des heures supplémentaires et ils devraient être tenus d'exercer un contrôle plus strict de certaines situations, par exemple l'absentéisme, la rémunération à taux double et le trop grand nombre d'heures supplémentaires effectuées par certaines personnes.

Les contrôles de gestion

4.47 Politiques et lignes directrices. À la base du contrôle des heures supplémentaires, comme pour toute autre fonction ou activité, il y a la

formulation des politiques et des lignes directrices. À notre avis, les politiques et les lignes directrices qui portent sur les contrôles financiers des heures supplémentaires, par exemple les directives sur le processus de paye, les formulaires à utiliser et l'attribution des responsabilités, sont de manière générale satisfaisantes.

4.48 Toutefois, il y a peu de politiques et de lignes directrices du ministère qui précisent la manière dont les heures supplémentaires doivent être utilisées ainsi que les motifs et les situations qui en justifient l'utilisation. Cette lacune explique la nécessité, à laquelle nous avons déjà fait allusion, d'améliorer la planification, l'analyse des besoins en heures supplémentaires et l'évaluation des heures supplémentaires et des solutions de rechange. Des politiques et des lignes directrices en ce domaine permettraient à l'administration centrale de fournir l'orientation et l'appui requis et permettraient de souligner l'importance de la gestion de cet aspect des ressources humaines.

4.49 Les politiques ministérielles portant sur les heures supplémentaires devraient exiger des gestionnaires qu'ils évaluent, aux étapes de la planification et de l'exécution des travaux, la mesure dans laquelle il est nécessaire d'avoir recours aux heures supplémentaires de préférence aux autres solutions de rechange appropriées.

4.50 Autorisation. Notre examen de cet élément de contrôle a porté sur les autorisations antérieures et postérieures à l'utilisation des heures supplémentaires. L'autorisation antérieure comporte les étapes suivantes: une analyse des ressources humaines qui justifient la décision d'avoir recours aux heures supplémentaires, le choix de l'employé à qui seront confiés les travaux et l'estimation du temps requis pour effectuer les travaux. Nous avons remarqué qu'une seule des entités vérifiées avait consigné régulièrement les autorisations antérieures. Dans les autres entités, il y avait peu de preuves indiquant que ce procédé de contrôle était observé et qu'il y avait autorisation antérieure et formelle de la part des gestionnaires locaux pour des dépenses relatives aux heures supplémentaires.

4.51 Nous avons examiné les autorisations postérieures à l'utilisation des heures supplémentaires afin de vérifier l'application des articles 26 et 27 de la Loi sur l'administration financière et afin d'évaluer la mesure dans laquelle ces autorisations assuraient une gestion efficace des heures supplémentaires. De manière générale, nous avons constaté que les autorisations postérieures étaient appropriées, exception faite de quelques cas où les documents de paye avaient été certifiés par des commis qui n'étaient pas autorisés à le faire ou par des employés qui possédaient l'autorisation requise mais qui ne pouvaient d'aucune façon savoir si les travaux avaient été effectués ou pas. Nous avons également relevé quelques cas où des employés avaient certifié leurs propres déclarations d'heures supplémentaires.

4.52 Dans le cadre de notre étude du processus d'autorisation, nous avons examiné les formulaires de déclaration des heures supplémentaires ainsi que les raisons données. Les raisons qui justifiaient le recours aux heures supplémentaires étaient généralement données dans deux seulement des sept entités vérifiées. Dans quatre autres entités, nous avons constaté que les raisons justifiant l'utilisation des heures supplémentaires étaient consignées de façon irrégulière; en certains endroits, les raisons n'étaient pas indiquées ou étaient indiquées de façon irrégulière. Dans l'une des organisations vérifiées, on ne donnait jamais de raison. L'obligation de fournir la raison justifiant l'utilisation des heures supplémentaires peut être un élément de

contrôle important qui permet aux gestionnaires locaux de contrôler les heures supplémentaires et d'évaluer le bien-fondé des heures supplémentaires utilisées; cela permet également de posséder des données utiles pour la planification de l'utilisation de cette ressource.

4.53 Les ministères devraient voir à ce que soient respectées les exigences établies demandant que soit consignée la préautorisation des heures supplémentaires et à ca que soient indiquées sur les formulaires de déclaration les raisons de l'utilisation des heures supplémentaires. Ils devraient contrôler l'efficacité de ces procédés.

4.54 Exactitude. Nous avons effectué, dans chaque entité vérifiée, une série de sondages de vérification portant sur le calcul de la rémunération des heures supplémentaires. Nous avons constaté que, de façon générale, les calculs étaient exacts et conformes aux dispositions des conventions collectives et que les erreurs étaient rares. Celles que nous avons relevées étaient attribuables à un manque d'attention, par exemple l'utilisation d'un taux de rémunération erroné, des erreurs dans l'addition du nombre des heures effectuées ou le paiement en double de certaines heures supplémentaires. Nous avons observé qu'il n'existait généralement pas de procédés officiels d'examen ou de contrôle des calculs détaillés relatifs aux heures supplémentaires et que le niveau acceptable d'exactitude que nous avons observé était attribuable au travail soigné et méticuleux des commis à la paye.

4.55 Au cours de notre examen des règles qui régissent le travail de bureau, nous avons également tenu compte de la mesure dans laquelle étaient mises en application les dispositions des circulaires 1977-37 et 1979-35 du Conseil du Trésor qui précisent les responsabilités des ministères en ce qui a trait à l'administration de la paye. Les ministères doivent, entre autres, fournir au ministère des Approvisionnements et Services - administration des Services (MAS) des données d'entrée de paye précises et valides, voir à ce que le système d'administration de la paye soit conforme aux normes de performance prescrites par le Conseil du Trésor, contrôler les lots des documents d'entrée de paye et corriger les données d'entrée erronées ainsi que les anomalies décelées par le MAS.

4.56 Nous avons relevé plusieurs cas où des directives du Conseil du Trésor n'étaient pas respectées. Par exemple, très souvent, on n'exerçait pas le contrôle requis en ce qui a trait aux lots des demandes de rémunération des heures supplémentaires expédiés au MAS, où le système utilisé était inefficace. Nous avons également relevé certains cas où les chèques de paye pour les heures supplémentaires étaient distribués par les mêmes employés qui avaient participé à des étapes antérieures du processus de paye.

4.57 Les ministères devraient voir à ce que leur processus de rémunération des heures supplémentaires soit conforme aux directives du Conseil du Trésor.

4.58 Congés compensatoires. Les fonctionnaires, comme le prévoient la plupart des conventions collectives, peuvent choisir d'être rémunérés, pour les heures supplémentaires effectuées, par des congés compensatoires à utiliser lorsque les exigences du service le permettent. Ce mode de rémunération peut, toutefois, créer un cercle vicieux. Les congés compensatoires peuvent exiger l'utilisation d'heures supplémentaires qui, à nouveau, seront rémunérées par d'autres congés (rémunérés à taux et demi ou à taux double) ce qui créera un besoin accru d'heures supplémentaires.

4.59 Les gestionnaires opérationnels sont habituellement conscients de cette possibilité et ils s'en inquiètent. Certains d'entre eux ont établi des directives locales qui limitent le nombre de congés que l'on peut prendre, ou qui indiquent que les congés compensatoires ne peuvent être octroyés s'ils perturbent les activités ou créent un besoin accru d'heures supplémentaires. Habituellement, toutefois, il n'existe aucun mécanisme qui permette de contrôler le respect de ces directives. Nous avons relevé plusieurs cas où l'utilisation des congés compensatoires avait entraîné des heures supplémentaires.

4.60 Nous avons également constaté que les registres des heures supplémentaires accumulées qui doivent être rémunérées par des congés compensatoires étaient tenus localement, dans les ministères, et que ces derniers ne les utilisaient pas pour évaluer le passif non comptabilisé au chapitre des heures supplémentaires ou pour planifier les activités en fonction des congés qui seront possiblement octroyés. Deux des entités vérifiées pouvaient fournir des estimations du passif éventuel, au 31 mars 1982, en ce qui a trait aux heures supplémentaires. L'une de ces estimations s'élevait à $ 4 millions, soit 7 p. 100 des dépenses déclarées de l'entité, pour l'exercice en cours, en ce qui concerne les heures supplémentaires. Dans l'autre cas, cet élément de passif était évalué à $ 4,2 millions, soit 17 p. 100 des dépenses de l'entité au chapitre des heures supplémentaires. Bien que ces éléments de passif éventuel ne soient pas considérables en comparaison de l'ensemble des dépenses de ces entités, ils pourraient influer sur les activités qui se déroulent en certains endroits et, par conséquent, il faudrait en tenir compte, tout au moins au moment de la planification.

4.61 Les ministères devraient élaborer des lignes directrices qui aideraient les gestionnaires locaux à contrôler l'utilisation des congés compensatoires et à tenir compte de l'incidence de ces derniers sur les activités et de la mesure dans laquelle ils entraînent des heures supplémentaires.

L'information

4.62 Dans les ministères, le recours aux heures supplémentaires est presque inévitable et afin que les gestionnaires puissent assurer l'utilisation la plus rationnelle de ces heures sur le plan économique, ils doivent être renseignés à ce sujet. Plusieurs de nos rapports annuels ont signalé le foisonnement et le caractère inapproprié des systèmes d'information sur les ressources humaines. La présente étude a de nouveau mis en évidence ces problèmes. 4.63 Système central d'information. Nous avons examiné les données sur les heures supplémentaires produites pour l'exercice 1980-1981 par le système d'enregistrement des présences, des congés, du surtemps et du travail par équipes (SEPC) du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le but principal du système est de fournir au Secrétariat des données sur les présences, les congés, les heures supplémentaires et les avantages sociaux, données que le Secrétariat utilise dans le cadre du processus de négociation collective. Ce système fournit également les données de base nécessaires à l'élaboration et au contrôle des politiques relatives aux avantages sociaux octroyés aux employés. Bien que le système SEPC soit surtout utilisé par le Secrétariat du Conseil du Trésor, il peut également fournir, sur demande, de l'information aux ministères.

4.64 Nous avons relevé des écarts importants entre les paiements pour heures supplémentaires inscrits dans ce système et les paiements comptabilisés par l'intermédiaire du système de paye. Par exemple, dans le cas du ministère où nous avons relevé les écarts les plus importants, les paiements pour heures supplémentaires, selon les données fournies par le système SEPC, se chiffraient

à $ 20,4 millions en 1980-1981; les registres de paye du ministère indiquaient un montant de $ 46 millions. Aucune conciliation de l'information fournie par les différents systèmes n'a été effectuée, que ce soit par le Secrétariat du Conseil du Trésor ou par un ministère.

4.65 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères connaissent certaines des raisons qui expliquent ces écarts. Il peut s'agir, par exemple, de donnés d'entrée incomplètes fournies au SEPC ou d'autres données d'entrée rejetées mais pour lesquelles un suivi complet n'a pas été effectué. Les ministères utilisent rarement le SEPC parce que les rapports qu'il produit sont jugés peu fiables et peu opportuns. L'information n'est produite qu'une fois par année et ne peut être obtenue que six mois après la fin de l'exercice financier. Certains utilisateurs, au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor, ont également formulé des réserves en ce qui concerne le caractère approprié et opportun de l'information obtenue du SEPC.

4.66 Ce système a fait l'objet de plusieurs études et le Secrétariat du Conseil du Trésor est conscient de ces lacunes. Toutefois, les problèmes persistent. L'examen du SEPC effectué par la direction de la Politique du personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor, examen qui a pris fin en juin 1982, a permis de cerner certains problèmes, par exemple la complexité et le manque de souplesse du système et des formulaires utilisés, le caractère peu fiable et peu opportun de l'information et le volume de travail excédentaire imposé aux ministères, travail qui souvent, en ce qui a trait à l'établissement des données, n'est qu'une répétition de tâches déjà effectuées. Le rapport de cette étude indiquait qu'il fallait, aussitôt que cela sera possible, mettre au point un système qui remplacera le SEPC ou effectuer une mise au point importante de ce système.

4.67 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait voir à ce que toute modification au SEPC tienne compte du besoin de fournir aux ministères une information appropriée en ce qui a trait à la gestion des heures supplémentaires.

4.68 Systèmes ministériels d'information. L'information financière fournie aux ministères par le MAS renferme des données sur les dépenses relatives aux heures supplémentaires. Ce genre d'information peut être utile lorsqu'il s'agit d'exercer un contrôle budgétaire mais, en ce qui a trait à la gestion des heures supplémentaires, elle n'est pas suffisamment complète et étendue. Ce système ne fournit pas d'information sur les heures supplémentaires effectuées et sur les taux de rémunération à utiliser (taux simple, taux et demi, taux double), sur le moment où ont été effectuées les heures supplémentaires (à la suite des heures normales de travail, le premier ou le second jour de repos, un jour de congé férié) ou sur les raisons justifiant l'utilisation des heures supplémentaires. Enfin, la banque de données du système ne renferme pas d'information sur les heures supplémentaires rémunérées par des congés compensatoires.

4.69 Deux des sept ministères vérifiés ont mis au point leurs propres systèmes informatiques sur le personnel qui fournissent de l'information sur les heures supplémentaires semblable à l'information que fournit le SEPC. L'un des systèmes a permis de résoudre, en partie, les problèmes inhérents au SEPC. Dans le cas de l'autre système, les utilisateurs se sont plaints de son caractère peu opportun et du manque d'exactitude et, pour ces raisons, le ministère intéressé est à le remettre au point. Les utilisateurs des systèmes n'avaient pas encore reçu un ensemble complet d'information en ce qui a trait à la gestion des heures supplémentaires; les systèmes ne fournissent pas d'information sur le moment où ont été effectuées les heures supplémentaires et sur les raisons de leur

utilisation. Il n'est donc pas possible, en ce qui a trait à l'utilisation des heures supplémentaires, de juger du bien-fondé du moment choisi, du mode d'utilisation et des raisons invoquées.

4.70 Les ministères devraient fournir aux gestionnaires de tous les niveaux une information appropriée sur l'utilisation des heures supplémentaires.

Le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor

4.71 Comme nous l'avons dit précédemment, les ministères ont la responsabilité première de la gestion des heures supplémentaires et de l'administration des mesures de paye qui s'y rapportent. L'administration des Services du MAS est chargée de l'exploitation du système de paye des fonctionnaires, dans le cadre duquel sont produits les chèques de rémunération pour des heures supplémentaires, et de l'inscription des montants dans les comptes du gouvernement. La présente étude n'a pas comporté d'examen du processus de paye du MAS.

4.72 Le Secrétariat du Conseil du Trésor participe à la gestion des heures supplémentaires en établissant des politiques d'ensemble sur le personnel, en s'occupant de la négociation des conventions collectives des employés de la Fonction publique et en rassemblant des statistiques sur les heures supplémentaires à l'aide du système SEPC.

4.73 Politiques. Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas contribué à la gestion des heures supplémentaires par la publication de politiques et de lignes directrices précises. A ce jour, il n'a publié qu'une seule directive sur les heures supplémentaires. La circulaire 1972-14, publiée en 1972, limite à 48 heures par semaine, comme l'exige le Code canadien du travail, le nombre d'heures de travail que peut effectuer un employé.

4.74 Néanmoins, le Secrétariat semble porter un certain intérêt à cette question et il a mené une étude sur l'utilisation des heures supplémentaires au sein du gouvernement. Il utilisera les résultats de cette étude pour évaluer la situation de la gestion des heures supplémentaires au sein du gouvernement et pour préciser son propre rôle en ce qui a trait à la formulation des politiques et des lignes directrices.

4.75 L'absence d'une obligation redditionnelle réelle en ce qui a trait aux coûts des heures supplémentaires et le peu d'importance que l'on attache à la gestion de ces heures semblent être les principales causes des problèmes que nous avons observés en ce domaine. Bien que la gestion des heures supplémentaires soit surtout l'affaire des ministères, les organismes centraux devraient en étayer et en consolider l'exercice en publiant des directives et des lignes directrices sur les points suivants:

-la planification des heures supplémentaires et l'établissement des budgets qui s'y rattachent;

-l'évaluation de la nécessité d'avoir recours aux heures supplémentaires et des autres moyens à utiliser;

-l'établissement d'une obligation redditionnelle en matière de gestion des heures supplémentaires;

-le contrôle des heures supplémentaires.

4.76 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait revoir son rôle dans l'orientation et l'aide à fournir aux ministères en ce qui a trait à la gestion des heures supplémentaires.

4.77 Négociation des conventions collectives. Dans le cadre de la négociation des conventions collectives, la division des Relations de travail et la révision de la Rémunération du Secrétariat du Conseil du Trésor font une estimation du coût des heures supplémentaires comme partie de l'ensemble de la rémunération versée aux employés du gouvernement. Cet ensemble est évalué et le coût en est fixé pour chaque groupe d'employés afin d'établir une comparaison entre la rémunération versée au gouvernement et celle qui est versée à des groupes d'employés équivalents à l'extérieur du gouvernement. L'information sur les heures supplémentaires provient de plusieurs sources, mais elle est fournie principalement par le SEPC.

4.78 Le Secrétariat du Conseil du Trésor invite les ministères, dans le cadre du processus de négociation, à fournir les commentaires ou les suggestions qui pourraient aider à l'élaboration des propositions de la gestion. Toutefois, il ne demande pas explicitement aux ministères le genre d'information qui permettrait d'évaluer les répercussions des modifications proposées aux avantages sociaux sur les ressources humaines requises et, particulièrement, la nécessité d'avoir recours aux heures supplémentaires.

4.79 Une fois obtenu l'accord du groupe d'employés, il y a évaluation finale des coûts par le Secrétariat du Conseil du Trésor afin d'établir la valeur globale de la rémunération négociée. Toutefois, celle analyse n'évalue pas de façon spécifique la mesure dans laquelle une modification des avantages sociaux pourra influer sur la nécessité d'avoir recours aux heures supplémentaires. Par exemple, l'octroi récent, dans certaines conventions collectives, de cinq jours de congé par année pour obligations familiales, a entraîné une demande accrue de personnel. L'incidence de cette disposition sur les activités et sur la nécessité d'avoir recours aux heures supplémentaires n'avait pas été évaluée au moment des négociations.

4.80 Le Secrétariat du Conseil du Trésor, afin d'évaluer l'incidence des modifications apportées aux avantages sociaux sur les besoins en personnel et afin de faire une évaluation complète du coût des conventions collectives, devrait établir une estimation des répercussions que de telles modifications pourraient avoir sur la prévision du personnel requis pour les activités, notamment lorsque l'accroissement des avantages sociaux peut exiger une utilisation plus grande des heures supplémentaires ou la demande d'un plus grand nombre d'années-personnes autorisées.

EXAMEN DU RENDEMENT ET ÉVALUATION DE L'EMPLOYÉ

Table des matières

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE	5.1	143
Portée de la vérification et méthodologie	5.14	147
Critères de vérification	5.25	148
Observations et recommandations		
Rôles et activités des organismes centraux	5.27	151
Politiques et systèmes ministériels	5.35	152
Examen du rendement	5.41	154
Formation des superviseurs portant sur l'examen du rendement et l'évaluation de l'employé	5.50	157
Rapport de l'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé	5.54	159
Utilisation des données d'évaluation	5.63	161
Utilisation des cotes générales d'évaluation	5.75	163
Contrôle et évaluation	5.77	164

Pièces

5.1 Pourcentage, par ministère, des employés interrogés qui ont discuté avec leur superviseur de leur rendement seulement au moment de l'évaluation annuelle ou qui n'en ont pas discuté du tout. 156

5.2 Pourcentage, par ministère, des employés interrogés qui n'ont pas reçu suffisamment d'information sur les moyens à prendre pour améliorer leur rendement. 156

5.3 Pourcentage, par ministère, des superviseurs et des gestionnaires interrogés qui avaient besoin de plus de formation afin d'aider aux employés à régler leurs problèmes de rendement. 158

5.4 Pourcentage, par catégorie professionnelle, des superviseurs et des gestionnaires interrogés qui avaient besoin de plus de formation pour aider aux employés à régler leurs problèmes de rendement.

EXAMEN DU RENDEMENT ET ÉVALUATION DE L'EMPLOYÉ

SOMMAIRE

5.1 Les gestionnaires doivent, au cours de la période actuelle de restrictions économiques, faire tout en leur pouvoir pour aider leurs employés à accroître leur compétence technique et leur productivité. A cet

égard, l'examen du rendement et l'évaluation de l'employé peuvent être très utiles aux gestionnaires.

5.2 Quelques études récentes ont souligné l'importance du processus de l'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé dans l'ensemble de la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique. La Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité affirmait que ''l'évaluation des rendements doit être de la plus haute qualité et préparée avec la plus grande objectivité et avec la plus grande intégrité''.

5.3 Le Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite a également souligné que ''faute de méthodes efficaces d'examen et d'appréciation, les gestionnaires ne peuvent pas rendre compte de leur gestion des ressources humaines''.

5.4 Dans notre Rapport de 1981, nous indiquions que nos vérifications intégrées avaient révélé que les processus utilisés pour déterminer les besoins en formation et planifier les ressources humaines ainsi que les éléments reliés aux systèmes d'évaluation du rendement étaient inadéquats. Nous avons donc examiné, cette année, les systèmes ministériels portant sur l'examen du rendement et l'évaluation de l'employé afin de vérifier dans quelle mesure ils traduisaient de saines pratiques de gestion et atteignaient les buts visés.

5.5 La Fonction publique canadienne utilise des systèmes d'évaluation du rendement depuis plusieurs années. Au cours des trente dernières années, les techniques d'évaluation ont changé et les listes de contrôle servant à déterminer le comportement au travail et les qualités personnelles ont fait place à des méthodes axées sur les résultats; celles-ci sont évaluées à l'aide de critères et d'objectifs de rendement. On apporte encore des modifications alors que les organismes gouvernementaux et les sociétés du secteur privé s'efforcent de trouver de meilleurs systèmes. Les sept ministères que nous avons vérifiés ont tous amélioré leurs systèmes portant sur l'examen du rendement et l'évaluation de l'employé au cours des dernières années. Trois d'entre eux ont déjà apporté, ou apporteront sous peu, des modifications importantes à leurs systèmes, modifications qui selon nous, rendrons les systèmes plus efficaces.

5.6 Le Conseil du Trésor a publié en 1979 une première politique d'envergure gouvernementale sur l'examen du rendement et l'évaluation de l'employé et il prévoit évaluer cette politique et y apporter de légères modifications en 1982. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, dans une lettre récente adressée aux sous-chefs des ministères et des organismes, a souligné l'importance de l'examen et de l'évaluation du rendement dans la gestion des ressources humaines surtout pour ceux qui sont dans la nouvelle catégorie de gestion.

5.7 Nous avons constaté que les méthodes qu'emploie la fonction publique, pour examiner et évaluer le rendement de l'employé ne semblent pas correspondre tout à fait aux objectifs visés. Tous les ministères vérifiés ont des politiques, des formulaires et des procédés établis et certains d'entre eux se sont efforcés depuis quelques années de rendre leurs systèmes conformes aux exigences du Conseil du Trésor. Toutefois, on accorde au sein de la fonction publique très peu de valeur au processus d'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé; bon nombre d'employés en questionnent l'utilisation et la valeur.

5.8 Les employés veulent savoir ce que l'on s'attend d'eux et ce que l'on pense de leur travail. Cependant les systèmes actuels ne peuvent leur fournir ce genre d'information. Cela est inquiétant puisque le but premier de l'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé est d'aider les employés à améliorer leur rendement au travail et à accroître leur compétence technique par le biais de discussions continues sur les résultats attendus et les résultats obtenus. Fait significatif, plus de la moitié des fonctionnaires interrogés au cours de notre vérification ont déploré l'insuffisance de l'information sur leur rendement que leur fournissaient leurs superviseurs. Le fait que 64 p. 100 des personnes interrogées ait indiqué que le processus d'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé n'a que peu ou pas d'incidence sur la manière dont elles effectuent leur travail est également révélateur.

5.9 Nous avons constaté que plusieurs gestionnaires perçoivent le processus d'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé comme un ''rituel'' annuel et non comme une de leurs tâches normales de gestion. Dans chaque ministère vérifié, bon nombre de gestionnaires se demandent également s'ils possèdent les connaissances et la compétence nécessaires pour examiner et évaluer, de manière efficace, le rendement de l'employé.

5.10 En général, les ministères n'utilisent pas l'information fournie dans les rapports de l'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé aux fins établies ou suggérées dans leurs politiques ministérielles. Certains ministères tentent de mieux utiliser cette information; toutefois, nous avons relevé plusieurs cas où les rapports d'évaluation, une fois la discussion entre le gestionnaire et l'employé terminée, étaient classés et ne servaient plus. Il est vrai que le rapport d'évaluation constitue un bon point de départ pour de telles discussions. Néanmoins, le fait que, pour les employés, les renseignements servent très peu pourrait expliquer un peu les critiques auxquelles nous avons déjà fait allusion.

5.11 Suite à ces constatations, nous concluons que la qualité et l'importance des communications entre le personnel de supervision et leurs subordonnées sur les questions touchant le rendement accusent de sérieuses failles. Cela soulève une question importante. Pourquoi les superviseurs ne s'acquittent-ils pas de cette responsabilité fondamentale de la gestion? Nous croyons que c'est parce que cette tâche exige certaines aptitudes très précises ainsi que beaucoup de doigté et d'entregent, et également, parce que les gestionnaires considèrent ce processus comme une simple formalité qui apporte très peu d'avantages apparents. 11 faudrait souligner davantage l'importance de l'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé comme un outil de gestion et voir à ce que les superviseurs possèdent les aptitudes nécessaires pour s'acquitter de cette tâche difficile.

5.12 Nous sommes conscients qu'ils n'existe aucun système parfait de l'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé, pas plus qu'il n'existe de solutions faciles ou rapides aux nombreux problèmes soulevés lors de notre vérification. Nous avons tout de même formulé certaines propositions qui, à notre avis, permettraient de mieux utiliser au sein de la fonction publique, le processus de l'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé afin de mieux répondre aux besoins des ministères et des employés.

5.13 Nos propositions visent à mieux faire connaître aux employés la nature et le but de l'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé, à rendre plus fructueuses les discussions sur le rendement prévu et le rendement obtenu, à assurer un meilleur rapprochement entre les intentions énoncées et l'utilisation réelle des évaluations, et à susciter une plus grande attention au

bon fonctionne- ment des processus d'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé.

Portée de la vérification et méthodologie

5.14 Notre vérification a comporté les activités suivantes: une enquête sur les systèmes d'évaluation utilisés dans d'autres secteurs, un examen des interventions administratives du Conseil du Trésor en ce domaine, une étude des systèmes de sept ministères et l'utilisation d'un questionnaire d'enquête.

5.15 L'enquête auprès d'autres secteurs. Nous avons examiné les processus de l'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé utilisés par un gouvernement provincial et par 10 organismes du secteur privé, ce qui nous fournissait un échantillon varié des méthodes d'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé utilisées dans divers secteurs de l'économie. Notre évaluation globale des systèmes portant sur l'examen du rendement et l'évaluation de l'employé à la fonction publique se base sur les résultats de cette enquête.

5.16 Le Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous avons examiné les contrôles de gestion utilisés par le Secrétariat du Conseil du Trésor quant à l'élaboration, la mise en oeuvre, le contrôle et l'évaluation des politiques et des systèmes d'envergure gouvernementale portant sur l'examen du rendement et l'évaluation de l'employé. Nous avons également examiné le travail qu'effectue, à cette fin, la Commission de la fonction publique au nom du Secrétariat du Conseil du Trésor.

5.17 Les ministères vérifiés. Nous avons examiné les systèmes d'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé utilisés par:

-le ministère de l'Agriculture,

-la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada,

-le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources,

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

-le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien,

-le ministère du Travail,

-le ministère des Transports.

5.18 Nous avons examiné les systèmes utilisés pour examiner et évaluer le rendement de l'employé ainsi que l'information fournie aux employés sur l'examen du rendement et l'évaluation de l'employé, l'utilisation de critères de rendement professionnel, la qualité et l'utilisation, dans l'ensemble, des renseignements et les activités de contrôle et d'évaluation des systèmes. Nous avons interviewé des spécialistes en matière de personnel et des chefs hiérarchiques des administra- tions centrales et d'au moins deux bureaux régionaux par ministère. Nous avons également examiné quelque 1 500 formulaires d'évaluation afin de déterminer la qualité des rapports en général. L'échantillon a été choisi afin d'assurer une représentation suffisante de l'ensemble de la population.

5.19 Le questionnaire. Nous avons utilisé un questionnaire confidentiel afin de connaître les opinions des superviseurs et du personnel supervisé sur le processus d'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé. Ce questionnaire a été distribué à quelque 4657 fonctionnaires en poste dans les sept ministères vérifiés.

5.20 Nous avons choisi ces employés dans les sept ministères vérifiés et avons utilisé, pour ce faire, des techniques d'échantillonnage statistique bien déterminées afin que notre sélection soit objective. Le nombre de questionnaires distribués a été déterminé en fonction du nombre de questionnaires requis pour assurer l'exactitude des résultats et en assumant que 50 à 60 p. 100 des questionnaires seraient retournés.

5.21 Afin de comprendre pleinement le sens des résultats fournis par le questionnaire, nous avons également effectué 140 entrevues individuelles auprès des personnes visées. En outre, nous avons analysé des centaines de commentaires sur le processus d'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé tels que formulés par les personnes dans leurs questionnaires.

5.22 Le taux de réponses au questionnaire a été de 68 p. 100, ce qui indique, compte tenu également du nombre élevé de commentaires reçus, que les fonctionnaires d'un bout à l'autre du pays s'intéressent énormément à la question de l'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé.

5.23 La compilation des réponses aux questionnaires est donnée, dans la plupart des cas, sous forme de pourcentages des réponses aux questions particulières. Lorsqu'il y avait des différences entre groupes ou entre catégories dans les réponses fournies à une question, nous avons utilisé des techniques statistiques pour déterminer si ces différences étaient importantes. Nous avons également analysé le lien qui existait entre les réponses à des questions apparentées. Les données de l'enquête ont été pondérées à cause de la taille des ministères étudiés.

5.24 Il y a une analogie dans les réponses aux questionnaires des sept ministères et selon les différentes catégories professionnelles. Lorsqu'il y avait des écarts importants entre les catégories professionnelles, nous les signalions aux ministères concernés.

Critères de vérification

5.25 Nous avons discuté avec les ministères des critères de vérification élaborés au cours de notre vérification et que nous avons utilisé pour évaluer les processus d'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé en vigueur à la fonction publique. Ils sont en général conformes à la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor et s'inspirent de deux principes.

-L'évaluation du rendement des subalternes fait partie de la charge régulière de travail d'un gestionnaire et est directement liée à ses responsabilités de planification et de contrôle du travail.

-Pour bien faire son travail, un employé doit savoir ce que l'on s'attend de lui, la mesure dans laquelle son rendement répond aux attentes et la façon dont il peut, le cas échéant, améliorer son rendement. Il faudrait clairement déterminer les objectifs et les principes du processus d'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé et les communiquer à tous les employés.

-la haute direction devrait démontrer clairement l'importance qu'elle attache à la réalisation des objectifs de l'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé;

-il faudrait préciser clairement les rôles et les responsabilités rattachés à ce processus et les communiquer;

-les superviseurs devraient posséder la compétence requise pour s'acquitter de leurs responsabilités quant à l'examen du rendement et l'évaluation de l'employé ou, le cas échéant, recevoir la formation nécessaire. L'examen du rendement de l'employé devrait se fonder sur des critères de rendement reliés à l'emploi.

-il faudrait faire connaître aux employés les responsabilités liées à leur travail et les critères en vertu desquels leur rendement sera évalué;

-il faudrait tenir compte de l'information contenue dans la planification du travail lorsque celle-ci porte sur les objectifs des employés et leur réalisation;

-les superviseurs doivent examiner le rendement de leurs employés et en discuter avec eux à intervalles réguliers et, lorsque le rendement ne répond pas à la norme, ils devraient concevoir les moyens de l'améliorer et prendre les mesures nécessaires. On devrait résumer le rendement de chaque employé dans un rapport d'évaluation au moins une fois par année.

-les rapports d'évaluation devraient contenir les résultats de l'examen du rendement et, lorsque c'est nécessaire pour la planification, la formation, la dotation en personnel ou pour toute autre fin administrative, ils devraient également comprendre les perspectives de carrière, les besoins en formation et en perfectionnement ainsi que les aptitudes de l'employé;

-les renseignements consignés sur les rapports d'évaluation devraient être utilisés aux fins prévues;

-une tierce personne devrait vérifier si les rapports d'évaluation sont complets, cohérents et de bonne qualité. On devrait évaluer régulièrement le processus d'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé.

-il faudrait contrôler la mesure de conformité aux politiques, directives et lignes directrices;

-il faudrait évaluer la mesure dans laquelle les objectifs de l'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé sont atteints;

-il faudrait évaluer jusqu'à quel point les rapports d'évaluation des superviseurs et des gestionnaires indiquent leur obligation d'examiner le rendement de leurs subalternes et de les évaluer;

-il faudrait utiliser les résultats de ces évaluations dans l'élaboration et la révision des politiques et des processus de l'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé.

5.26 Nous avons utilisé les critères décrits au chapitre 3 de notre Rapport de 1981 lors de notre vérification des contrôles de gestion sur les politiques et les systèmes d'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé établis par les organismes centraux.

Observations et recommandations

Rôles et activités des organismes centraux

5.27 Politiques et systèmes. En 1979, le Secrétariat du Conseil du Trésor, de concert avec les ministères et les organismes, a élaboré la première politique d'envergure gouvernementale sur l'examen du rendement et l'évaluation de l'employé. Selon cette politique, les sous-chefs des ministères et des organismes ont charge d'élaborer, de mettre en oeuvre et d'évaluer les programmes ministériels de l'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé. Elle stipule également que l'on évaluera l'efficacité de la politique et sa mise en oeuvre par les ministères. Au début de notre vérification, le Secrétariat du Conseil du Trésor nous signalait qu'il projetait effectuer une évaluation en 1982, mais qu'il ne la commencerait qu'une fois notre vérification terminée.

5.28 La politique établit une distinction entre l'examen du rendement, c'est-à-dire l'examen continu du rendement de l'employé et l'information en retour sur ce rendement, et l'évaluation de l'employé, c'est-à-dire le sommaire écrit des examens continus du rendement et d'autres renseignements tels que les aptitudes de l'employé et ses besoins en formation et en perfectionnement.

5.29 Cette politique exige également que les superviseurs qui travaillent à la fonction publique écrivent, au moins une fois par année, des rapports contenant un résumé des données sur le rendement des employés qu'ils supervisent. Les superviseurs doivent également discuter du contenu du rapport avec l'employé et lui remettre un exemplaire du rapport final. Dans le cas du personnel de supervision il doit contenir en plus, des renseignements sur les aptitudes de l'employé, les besoins en formation et en perfectionnement, les affectations qu'il pourrait avoir ainsi que d'autres renseignements liés à la carrière. Selon la politique sur l'examen du rendement et l'évaluation de l'employé, le rapport d'évaluation de l'employé doit aider à prendre diverses décisions dans le domaine de la gestion du personnel, par exemple les décisions qui ont trait à la dotation, à la formation et au perfectionnement ainsi qu'à la planification des ressources humaines. Nous avons appris au cours de notre vérification que le Secrétariat du Conseil du Trésor était en train de modifier légèrement cette politique.

5.30 Dans une lettre expédiée en mars 1982 aux sous-chefs des ministères et des organismes, le Secrétariat du Conseil du Trésor soulignait l'importance de l'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé dans la gestion des ressources humaines et indiquait que le soin et l'attention que les gestionnaires accorderaient à l'évaluation des employés seraient un facteur déterminant lorsqu'il s'agirait de mesurer le rendement de ceux-ci et d'attribuer les primes de rémunération.

5.31 Catégorie de gestion. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique étudient présentement une grande variété de questions portant sur les méthodes de gestion des ressources humaines s'appliquant à la nouvelle catégorie de gestion. Les documents que publient les organismes centraux sur cette nouvelle catégorie déclarent que l'examen du rendement et l'évaluation des gestionnaires supérieurs revêteront beaucoup d'importance à cause de ses répercussions possibles sur la carrière et sur le programme de rémunération des cadres qui prévoit des primes de rendement pouvant atteindre 15 p. 100 du salaire maximal.

5.32 Lors de notre vérification, nous avons constaté que l'on n'avait pas terminé l'examen des pratiques actuelles ni l'élaboration de nouvelles méthodes portant sur l'examen du rendement et l'évaluation des gestionnaires. Toutefois, les agents supérieurs de la Commission de la fonction publique et du Secrétariat du Conseil du Trésor avaient clairement déterminé les questions à aborder en ce qui concerne la nouvelle catégorie. Il s'agissait, entre autres, des points suivants:

-la qualité des renseignements contenus dans l'évaluation;

-la nécessité d'une formule générale d'évaluation et de critères communs d'évaluation du rendement;

-la pertinence de la formation de gestionnaires dans l'examen du rendement et l'évaluation de l'employé;

-l'obligation pour les gestionnaires d'effectuer l'examen du rendement et l'évaluation des employés et d'en rendre compte.

5.33 Nous avons appris que le Conseil du Trésor prévoyait embaucher, au mois d'octobre 1982, un spécialiste de l'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé qui s'occuperait de ces questions et qui élaborerait un système qui conviendrait à la nouvelle catégorie de gestion.

5.34 Nous espérons que la Loi sur les restrictions salariales du secteur public et la suspension des primes au rendement qui en découle, ne diminueront aucunement l'intérêt accordé à ce sujet et nous exhortons les organismes centraux à poursuivre leurs efforts afin de trouver les solutions appropriées aux questions relevées.

Politiques et systèmes ministériels

5.35 Mise en application de la politique du Conseil du Trésor. Depuis la publication en 1979 de la politique du Conseil du Trésor, les ministères et les organismes ont consacré beaucoup de temps et d'efforts à améliorer leurs systèmes d'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé. Au cours des trois dernières années, six des sept ministères que nous avons vérifiés ont révisé leurs politiques et trois d'entre eux ont entrepris des études importantes. De plus le nombre de rapports d'évaluation terminés, dans la plupart des ministères, a considérablement augmenté, ce qui démontre bien l'attention que l'on a accordée à ce sujet.

5.36 Tous les ministères vérifiés ont élaboré des politiques d'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé qui sont conformes, en général, à la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor et tous réclament l'évaluation annuelle des employés embauchés pour une période indéterminée et un rapport d'évaluation contenant tous les renseignements. Les politiques et les directives ministérielles précisent le rôle des superviseurs et des gestionnaires dans la détermination des exigences du poste, dans la révision continue et officielle du travail avec les employés et dans la consignation d'un sommaire des résultats de ces examens dans un rapport annuel d'évaluation.

5.37 Dans la plupart des ministères décentralisés, c'est à la direction du Personnel de l'administration centrale qu'il incombe d'élaborer la politique et les procédés à utiliser pour l'examen du rendement et l'évaluation de l'employé; les bureaux régionaux donnent des cours de formation et fournissent des services de soutien général aux diverses directions hiérarchiques dans

l'utilisation des processus d'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé. L'ampleur des activités régionales varie considérablement au sein des ministères et est souvent fonction des pouvoirs délégués, des ressources mises à la disposition des régions et de l'importance accordée au processus par les cadres supérieurs des régions. Nous avons constaté que, dans certains ministères, il n'y avait aucun document décrivant les rôles distincts des services du Personnel de l'administration centrale et celui des régions.

5.38 Communication de l'information aux employés. Dans la plupart des ministères, les sous-ministres et les sous-ministres adjoints s'engagent à respecter les objectifs et les principes de l'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé comme en font foi les notes de service qu'ils adressent annuellement à leurs cadres supérieurs. Toutefois, exception faite de quelques ministères, très peu d'employés sans fonction de supervision sont renseignés sur le processus d'évaluation. Par conséquent, plusieurs employés que nous avons interrogés connaissaient mal ce processus et ses objectifs.

5.39 Dans un ministère, le sous-ministre, dans une note de service adressée à tout son personnel et au cours des réunions du comité de gestion, s'est prononcé nettement en faveur du processus et en a recommandé l'usage. Dans ce ministère, les employés ont également reçu un bulletin du ministère contenant des renseignements sur l'examen du rendement et l'évaluation de l'employé. Nous avons constaté qu'il y avait plus d'employés dans ce ministère que dans les autres ministères vérifiés qui voyaient le processus d'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé comme une aide à mieux accomplir leurs tâches. Il appert donc que la communication de renseignements à tous les employés et un appui ferme, apparent et constant de la haute direction assurent le succès du processus d'évaluation.

5.40 Les ministères et les organismes devraient voir à ce que tous leurs employés soient au courant de la nature et des objectifs du processus d'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé.

Examen du rendement

5.41 Les critères de rendement et leur diffusion. Les politiques et les règlements administratifs des ministères exigent que les superviseurs fassent connaître aux employés, au début de la période évaluée, les exigences du poste et les critères en vertu desquels on évaluera leur rendement. Notre enquête a révélé que l'on procède ainsi dans 54 p. 100 des cas; 27 p. 100 des autres personnes ont déclaré n'avoir jamais reçu cette information et les autres employés n'ont reçu ces renseignements qu'au cours de la période visée par l'évaluation ou à la fin de celle-ci. Dans la même veine, 30 p. 100 des employés visés admettaient qu'au cours de la dernière période d'évaluation ils ne savaient pas très bien ce à quoi on s'attendait d'eux.

5.42 Notre examen des rapports d'évaluation a révélé que l'on utilisait rarement des critères particuliers de rendement précisant la qualité du travail, le volume de travail et les délais d'exécution. Très souvent, les formulaires d'évaluation présentaient des renseignements généraux sur les tâches ou les exigences du poste prélevés des descriptions de poste. Dans le cas des gestionnaires supérieurs, nous avons constaté que l'on utilisait parfois, comme critères de rendement, des énoncés de principe tirés des descriptions ministérielles des processus de planification et de l'examen des travaux.

5.43 Parmi les employés que nous avons interrogés, bon nombre d'entre eux s'interrogeaient sur les critères de rendement, leur élaboration, leur utilité

et leur utilisation. Cela vient appuyer les résultats de notre questionnaire qui indiquait que plus de la moitié des personnes interrogées, et qui avaient des responsabilités de supervision, avaient besoin d'une formation plus poussée dans le domaine de l'élaboration des critères de rendement. En outre 59 p. 100 des employés interrogés ont admis qu'ils ne recevaient pas suffisamment d'information sur les critères servant à évaluer leur travail.

5.44 Nous admettons qu'il peut être difficile d'élaborer et d'utiliser des critères de rendement communs au sein d'organisations où se retrouvent plusieurs catégories professionnelles. Néanmoins, nous incitons les organismes centraux et les ministères à élaborer, lorsque cela est possible et utile, des critères de ce genre lorsque les évaluations servent aux gestionnaires à prendre des décisions dans les domaines de l'administration de la paye ou de la dotation en personnel. Cela assurera une plus grande uniformité dans l'évaluation des employés qui s'acquittent de tâches semblables, notamment ceux de la nouvelle catégorie de gestion.

5.45 Bon nombre d'employés interrogés ont noté qu'ils participaient avec leur superviseur à la détermination des exigences du poste ou des critères de rendement ou à l'élaboration des mesures à prendre pour améliorer leur rende- ment. Parmi ceux-ci, le nombre de personnes qui trouvaient que l'évaluation de l'employé avait une incidence positive sur leur travail était plus grand que parmi les gens qui ne participaient pas à ces activités. Notre étude de l'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé dans le secteur privé indique qu'en général les employés supervisés, plus que leurs collègues des sept ministères que nous avons vérifiés, veulent participer davantage à toutes les étapes du processus, notamment en ce qui a trait à l'établissement des critères et des objectifs. Nous reparlerons des questions portant sur les critères de rendement dans la section traitant de la formation des superviseurs.

5.46 Examen continu et communication avec l'employé. Tous les ministères vérifiés soulignent l'importance de la communication et exigent que les superviseurs et gestionnaires effectuent une évaluation continue du rendement de l'employé et qu'ils discutent de cette évaluation avec l'employé tout au long de l'année. À cet égard, les personnes que nous avons interrogées ont toutes manifesté le désir de voir leurs supérieurs leur indiquer dans quelle mesure leur travail était bien fait. Ils déclarent, que ce genre de communication influence beaucoup leur rendement au travail. Toutefois, plusieurs employés de tous les niveaux ont affirmé au cours des entrevues que les renseignements que leurs fournissaient leurs supérieurs sur leur rendement et sur les moyens de l'améliorer étaient insuffisants. Dans plusieurs cas, les employés ont affirmé qu'ils auraient besoin d'une communication tout au long de l'année et non seulement au moment de l'évaluation. Les réponses au questionnaire viennent appuyer ces affirmations et permettent de formuler les constatations suivantes:

-68 p. 100 des employés ont indiqué que leurs superviseurs ne discutaient pas avec eux de leur rendement ou n'en discutaient qu'au moment de l'évaluation;

-39 p. 100 des employés qui admettaient avoir discuté de leur rendement avec leur superviseur, disent que la discussion avait duré moins de 15 minutes;

-65 p. 100 des employés croient n'avoir pas reçu suffisamment de renseignements sur les moyens précis d'améliorer leur rendement;

-68 p. 100 des employés croient que le processus d'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé a peu ou pas d'influence sur la façon dont ils s'acquittent de leurs tâches.

5.47 Comme le montrent les tableaux 5.1 et 5.2, ces préoccupations prévalaient dans chacun des sept ministères vérifiés.

5.48 Ces constatations semblent indiquer que plus de la moitié des fonctionnaires ne reçoivent probablement pas, de la part de leurs superviseurs, suffisamment d'information sur leur rendement - lacune sérieuse si l'on tient compte de l'influence des politiques ministérielles et de l'importance d'une communication constante sur la motivation et la productivité des employés.

5.49 À ce sujet, nous avons constaté que les nouveaux systèmes que l'on était à instaurer dans deux ministères visaient surtout à améliorer la communication sur le rendement de l'employé entre les superviseurs et les subalternes en soulignant surtout la relation entre l'examen du rendement et l'établissement des plans de travail. Un des ministères a amélioré la communication en élaborant trois systèmes distincts d'examen du rendement qui répondent aux exigences du travail de groupes particuliers d'employés. Cette démarche devrait pourvoir le ministère de meilleurs processus d'examen.

Formation des superviseurs portant sur l'examen du rendement et l'évaluation de l'employé

5.50 Dans tous les ministères vérifiés, nous avons constaté qu'il existait des cours qui tentent de faire connaître aux superviseurs les objectifs et les principes de l'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé. Dans la plupart des ministères, la formation est une responsabilité régionale et la durée et le contenu du cours, ainsi que le nombre de gestionnaires visés, varient considérablement en fonction des ressources dont disposent les administrations régionales et de l'importance accordée à la formation. Notre enquête a révélé que 62 p. 100 des superviseurs avaient reçu une formation quelconque. Le recours à la formation variait, allant de 43 p. 100 dans un ministère à 76 p. 100 dans un autre. Le temps consacré variait également, allant de séances d'information d'une demi-heure à des ateliers de trois jours.

5.51 Les entrevues que nous avons eues avec les superviseurs de tous les niveaux (de toutes les catégories et groupes professionnels) ont révélé qu'ils s'intéressaient à la formation et à l'effet bénéfique qu'elle pourrait avoir sur l'examen du rendement et l'évaluation de l'employé. Les résultats de notre enquête révèlent cette même préoccupation. En effet, 49 p. 100 des superviseurs auraient, selon eux, besoin de formation afin de pouvoir résoudre les problèmes de rendement des employés et de les conseiller. Ces constatations valent pour tous les ministères et pour toutes les catégories professionnelles, bien que ceux qui font partie de la haute direction comme on s'y attendait, n'ont pas autant besoin de formation que les employés des autres catégories professionnelles. Les tableaux 5.3 et 5.4 illustrent ces constatations. Quant à la préparation des rapports d'évaluation, 62 p. 100 des employés déclare ne pas avoir besoin d'autre formation.

5.52 Les préoccupations sur les critères de rendement ainsi que la communication continue que nous avons soulignées auparavant et les commentaires susmentionnés sur la formation nous portent à conclure qu'il faudrait que les ministères et les organismes améliorent l'efficacité générale de leurs programmes de formation dans les domaines de l'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé. Nous savons, bien sûr, que la formation n'est pas la solution miracle qui permettra de résoudre tous les problèmes en ce domaine et que d'autres méthodes telles que l'appui ferme et apparent de la haute direction sont d'une importance capitale. Néanmoins, à notre avis, la formation est un

outil important qui devrait donner aux superviseurs la compétence nécessaire pour discuter en toute confiance avec leurs subalternes de questions de rendement.

5.53 Les ministères et les organismes devraient revoir leurs programmes de formation portant sur l'examen du rendement et l'évaluation de l'employé afin de vérifier s'ils permettent de:

-mettre en évidence l'importance du rôle et la responsabilité du superviseur dans l'examen du rendement;

-fournir aux superviseurs les connaissances et la compétence technique requises pour déterminer et faire connaître les exigences du travail, fournir aux employés l'information en retour, les conseiller et résoudre avec succès les problèmes de rendement.

Rapport de l'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé

5.54 Le contenu. Les dimensions et la présentation des formulaires ministériels d'évaluation varient, mais tous comportent un espace servant à inscrire le sommaire de l'examen du rendement, les besoins en formation et d'autres renseignements utiles, par exemple les perspectives de carrière, les besoins en perfectionnement et les aptitudes de l'employé. La plupart des ministères possèdent plusieurs formulaires d'évaluation qui ont été conçus en fonction de groupes professionnels précis ou d'un ensemble donné de groupes professionnels. Certains d'entre eux utilisent un même formulaire pour tous les employés, exception faite du groupe des chercheurs. Dans le cas de ce groupe professionnel, un même formulaire est utilisé dans tous les ministères. Nous avons également noté que, bien que la politique du Conseil du Trésor impose les mêmes cotes générales pour l'ensemble de la fonction qui sont ainsi: exceptionnel, supérieur, entièrement satisfaisant, satisfaisant, insatisfaisant, celles-ci ne sont pas utilisées uniformément dans tous les ministères.

5.55 Notre examen des formulaires remplis a révélé que la qualité de l'information qui était contenue dans les rapports d'évaluation variait énormément d'un ministère à l'autre. Les rapports d'évaluation comportent, dans la plupart des cas, des commentaires sur le rendement. Ces commentaires sont parfois des exposés détaillés sur le rendement et parfois de vagues énoncés généraux. Par exemple, le pourcentage des rapports d'évaluation qui, à notre avis, contenaient des commentaires valables sur le rendement variait de 32 p. 100 dans un ministère à 92 p. 100 dans un autre.

5.56 Nous avons constaté, dans la plupart des ministères, que très peu de rapports d'évaluation contenaient des commentaires sur les faiblesses de rende- ment. Dans le cas des formulaires où l'on avait inscrit les faiblesses de rendement, nous avons constaté que très souvent on ne suggérait pas les mesures correctives nécessaires et, lorsqu'elles étaient suggérées, elles étaient plutôt vagues et générales.

5.57 En ce qui a trait aux faiblesses de rendement, les réponses au questionnaire démontrent qu'environ la moitié des gestionnaires voulaient discuter des problèmes de rendement avec leurs employés mais qu'ils n'inscriraient pas ces problèmes sur les formulaires d'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé. Au cours de nos entrevues, certains gestionnaires ont indiqué qu'ils n,inscrivaient pas les faiblesses afin de ne pas entraver la motivation des employés ni nuire à leurs carrières. Ils ont également déclaré qu'ils ne voulaient pas inscrire les faiblesses sur le rapport de peur que cette

note au dossier de l'employé ne leur cause certaines difficultés lorsqu'ils voudraient se ''débarrasser'' d'un employé dont le rendement est faible. Une autre opinion formulée à quelques reprises était qu'il valait mieux accorder à un employé la cote ''satisfaisant'' ou ''entièrement satisfaisant'' plutôt qu'une cote supérieure parce qu'il était plus facile de justifier ces cotes et qu'il y avait moins de risques de perdre l'employé en question. A ce sujet, notre enquête a révélé, que dans les sept ministères vérifiés, les cotes étaient les suivantes: exceptionnel: 1 p. 100; supérieur:. 16 p. 100; entièrement satisfaisant: 62 p. 100; satisfaisant: 20 p. 100; insatisfaisant: 1 p. 100.

5.58 Au cours de nos entrevues, nous avons constaté que plusieurs employés s'interrogeaient sur la qualité du rapport d'évaluation et ils trouvaient que les commentaires qui y figuraient étaient, à leur avis, trop souvent superficiels et ne portaient pas sur des aspects précis de leur rendement. Les réponses aux questionnaires viennent corroborer ces opinions. Plus de 52 p. 100 des personnes interrogées croient que le rapport d'évaluation n'est pas très utile pour évaluer les points faibles ou améliorer le rendement.

5.59 Révision des rapports d'évaluation. Les règlements ministériels exigent que le superviseur écrive un rapport d'évaluation, qu'il l'examine et en discute avec le subalterne et qu'il le soumette à un agent de révision ou à un comité officiel de révision pour la révision finale. Dans certains ministères, on exige que le rapport soit examiné par l'agent ou par le comité de révision avant qu'il ne soit discuté avec l'employé. Bien que le rôle de l'agent et du comité de révision varie quelque peu d'un ministère à l'autre, ils y partagent tous deux la responsabilité d'assurer une certaine uniformité et une certaine objectivité dans la préparation des rapports d'évaluation. Dans certains ministères, les comités de révision avaient également pour tâche d'utiliser les données des évaluations pour établir des plans de relève et pour choisir des employés qui devaient suivre des cours de perfectionnement.

5.60 Comme nous l'avons déjà indiqué, nous avons constaté que, dans plusieurs ministères, la qualité de l'information contenue dans les rapports d'évaluation laissait sérieusement à désirer, même si les rapports avaient été revus et signés par un agent ou un comité de révision. Nous en avons conclu que dans la plupart des ministères, le processus de révision des rapports d'évaluation ne permettait pas d'exercer un contrôle efficace sur la qualité de l'information produite. Cela est important puisque la qualité des données d'évaluation est directement liée à la mesure dans laquelle cette information peut être utilisée pour prendre des décisions qui touchent l'employé.

5.61 À notre avis, le processus de révision fournit à la direction l'occasion, non seulement d'influer sur la qualité des rapports d'évaluation, mais également d'exercer une influence importante sur tout le processus d'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé ainsi que sur la marche à suivre.

5.62 Les ministères et les organismes devraient instaurer les procédés nécessaires pour permettre aux agents et aux comités de révision de bien s'acquitter de leurs responsabilités quant à la qualité des rapports d'évaluation.

Utilisation des données d'évaluation

5.63 Les politiques du Conseil du Trésor et des ministères déclarent ou suggèrent que les données des rapports d'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé soient utilisées ou prises en considération lors des prises de décisions en matière de dotation en personnel, de formation, de

perfectionnement, de planification de la relève ou de planification des carrières. Nous avons toutefois constaté que la plupart des ministères n'utilisaient pas, à ces fins, l'information recueillie. Sauf dans le cas de certains groupes professionnels particuliers, plusieurs rapports d'évaluation sont tout simplement versés aux dossiers par la direction du Personnel après que les agents de révision y ont apposé leurs signatures.

5.64 Bon nombre d'employés, de quelque niveau qu'ils soient, n'aimaient pas certains aspects du processus d'évaluation, y compris l'utilisation qu'on fait des données d'évaluation, notamment en ce qui a trait aux perspectives de carrière, à la formation et au perfectionnement. À leur avis, ce processus se résumait, somme toute, à une simple formalité offrant peu d'avantages apparents. Certains superviseurs ont admis que leur ministère semblait être conscient de ces problèmes et tentait d'améliorer leurs systèmes. Nous croyons que le fait de ne pas utiliser les données d'évaluation aux fins déterminées ou suggérées explique, en partie, le manque de confiance des employés et des superviseurs dans le processus.

5.65 La dotation en personnel. La Commission de la fonction publique a suggéré aux ministères et organismes d'utiliser les rapports d'examen du rende- ment et de l'évaluation de l'employé aux fins de dotation en personnel. Nous avons constaté que les rapports d'évaluation n'étaient que peu utilisés à des fins de dotation en personnel puisque la plupart des gestionnaires et des spécialistes en personnel croyaient que les rapports ne traduisaient pas très bien le niveau de rendement et ne fournissaient pas suffisamment de renseignements utiles pour aider à la sélection. Les constatations de notre examen du contenu des rapports d'évaluation confirment cette situation et nous portent à conseiller la prudence dans l'utilisation des données d'évaluation aux fins de dotation en personnel.

5.66 La planification des ressources humaines. Bien que la plupart des rapports ministériels contiennent des renseignements sur les perspectives de carrière et la mobilité des employés, cette information sert rarement à la planification des ressources humaines, sauf pour un groupe particulier d'employés comme celui de la catégorie de gestion. Nous avons constaté cependant que l'information fournie dans les rapports d'évaluation est souvent utilisée lorsqu'il s'agit de choisir les participants à certains programmes de perfectionnement, par exemple le Programme de cours et d'affectations de perfectionnement ou le Programme de rémunération et d'affectation spéciale.

5.67 La formation. Les rapports d'évaluation ministériels contiennent des renseignements sur les besoins en formation des personnes et les politiques ministérielles stipulent, ou sous-entendent, que cette information doit être utilisée lors de l'élaboration des programmes de formation des ministères. Nous avons constaté, toutefois, que les ministères avaient d'autres systèmes afin de déterminer les besoins en formation et d'établir les plans de formation et le calendrier des cours et n'utilisaient vraiment pas, les renseignements fournis par les rapports d'évaluation.

5.68 Au cours de nos entrevues, des agents de formation nous ont appris que les besoins en formation signalés par les gestionnaires étaient souvent trop vagues ou trop imprécis pour être vraiment utiles. À leur avis, les gestionnaires ne possédaient pas, pour la plupart, les connaissances voulues pour clairement préciser les faiblesses de rendement qui pourraient être corrigées par un programme de formation. Les réponses à notre questionnaire indiquent que les gestionnaires se rendaient bien compte qu'ils ne possédaient pas toute la compétence requise en ce domaine. Parmi les gestionnaires

interrogés, 39 p. 100 ont indiqué qu'ils avaient besoin d'une formation plus poussée pour mieux déterminer les besoins en formation. Un ministère, conscient de ce problème, a fourni à ses gestionnaires un manuel complet d'information afin de les aider à déceler les besoins en formation.

5.69 Les ministères et les organismes devraient:

-assurer une cohérence raisonnable entre leurs déclarations de principe et l'utilisation réelle des données d'évaluation dans les domaines de la formation et du perfectionnement, de la dotation en personnel et de la planification des ressources humaines;

-fournir aux gestionnaires toute l'information dont ils ont besoin pour déceler les besoins en formation.

5.70 L'administration des traitements. Les ministères utilisent toujours les rapports d'évaluation pour fixer la rémunération au rendement des membres de certains groupes professionnels. Nous avons constaté que, pour ces groupes, l'évaluation du rendement général est l'élément principal qui détermine les augmentations de traitement.

5.71 La majorité des employés de la fonction publique occupent des postes pour lesquels on a prévu des augmentations déterminées annuelles, qui les mènera au salaire maximum fixé tant que leur rendement sera satisfaisant. Si le rendement n'est pas satisfaisant l'augmentation peut être refusée. Au cours de notre vérification, nous avons examiné les liens existant entre le processus d'évaluation et l'octroi d'augmentations de traitement. On nous a informés que les augmentations de traitement sont rarement refusées puisqu'il y a rarement des évaluations avec la cote insatisfaisant à la fonction publique.

5.72 Les problèmes de rendement. Les rapports d'évaluation jouent un rôle important dans le processus administratif de congédiement d'un employé. Nous avons constaté que souvent le processus de congédiement est retardé parce que la direction ne peut utiliser les rapports d'évaluation produits à cause de leur caractère trop général et du manque de précision dans la description des faiblesses de rendement connues.

5.73 Les gestionnaires de certains ministères déploraient ce genre de difficultés et certaines autres difficultés liées au processus du congédiement. Certains ont déclaré qu'ils devaient garder dans leurs équipes des employés incompétents à cause d'une insuffisance de preuves ou de règlements trop rigoureux qui font obstacle au renvoi, à la rétrogradation ou à la mutation de ces employés.

5.74 Il ne sera possible de corriger les lacunes dans les documents d'évaluation que lorsque les agents et les comités de révision assumeront leurs responsabilités et verront à ce que les problèmes de rendement soient cernés et bien décrits dans les rapports d'évaluation.

Utilisation des cotes générales d'évaluation

5.75 La politique du Conseil du Trésor et la majorité des formulaires ministériels d'évaluation exigent qu'il y ait une évaluation du rendement portant les cotes générales suivantes: exceptionnel, supérieur, entièrement satisfaisant, satisfaisant, insatisfaisant. Nous avons toutefois constaté que ces cotes étaient rarement utilisées pour prendre des décisions en matière de gestion du personnel sauf pour un nombre restreint d'employés alors qu'elles

étaient utilisées pour prendre des décisions ayant trait à la rémunération ou à d'autres questions d'ordre administratif. Certains employés ont exprimé l'opinion que les cotes générales leur permettraient de savoir où ils en sont. Cependant, la plupart des employés interrogés sont d'avis que ces cotes ne font pas ressortir suffisamment le travail, ses composantes et le rendement obtenu.

5.76 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait réexaminer l'obligation d'évaluer selon les cotes générales de rendement lorsque le rendement de l'employé est satisfaisant et que ces renseignements ne seront pas utilisés à la prise de décisions administratives.

Contrôle et évaluation

5.77 Certains des ministères que nous avons vérifiés avaient récemment apporté des modifications importantes à leurs systèmes d'évaluation du rendement des employés et, par conséquent, n'étaient pas en mesure d'évaluer les répercussions de leurs nouvelles politiques et de leurs nouveaux systèmes. Nous avons toutefois noté que ces ministères avaient examiné certains aspects particuliers de leur processus d'évaluation avant de modifier les systèmes en place et qu'un ministère avait mis sur pied un groupe de travail chargé d'évaluer, sur une longue période, les méthodes utilisées dans l'ensemble du ministère.

5.78 Dans les ministères qui possèdent des programmes établis, nous avons constaté que la qualité et l'étendue des examens effectués par la direction du Personnel ou par les services de vérification interne variaient énormément. Certains ministères n'étaient préoccupés que du pourcentage des évaluations qui étaient effectuées alors que d'autres examinaient également certains aspects de la question, tels que la qualité et le contenu des rapports d'évaluation.

5.79 Bien que tous les ministères vérifiaient le nombre d'évaluations effectuées et que certains analysaient la qualité de l'information contenue dans les évaluations, nous avons constaté que très peu de ministères possédaient les systèmes leur permettant de vérifier si le processus d'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé donnait les résultats souhaités, dans des domaines aussi importants que la détermination des exigences de travail, la communication aux employés d'information sur leur rendement et l'aide afin d'améliorer leur productivité.

5.80 Puisque les systèmes d'examen du rendement et de l'évaluation de l'employé peuvent influer sur le rendement présent et futur des employés, les ministères devraient également pouvoir évaluer, au moyen des rapports d'évaluation, comment les superviseurs s'acquittent de leurs responsabilités dans le domaine de l'évaluation de leurs subalternes. Ils doivent aussi pouvoir évaluer, en fonction de la qualité des rapports d'évaluation, si les agents et les comités de révision s'acquittent bien de leurs responsabilités et vérifier si l'on utilise pleinement les renseignements fournis par le processus d'évaluation.

5.81 En ce qui a trait à l'obligation redditionnelle des gestionnaires, bien que la politique du Conseil du Trésor indique qu'il faille tenir compte dans l'évaluation des superviseurs de la qualité des examens du rendement et de l'évaluation des employés qu'ils effectuent, les formulaires d'évaluation que nous avons examinés dans la plupart des ministères vérifiés ne comportaient aucune allusion à cette responsabilité des superviseurs.

5.82 Les ministères et les organismes devraient se doter de systèmes qui leur permettent de s'assurer que l'on respecte leurs politiques, leurs directives et leurs lignes directrices portant sur l'examen du rendement et l'évaluation de l'employé. Ces systèmes doivent également déterminer la mesure dans laquelle ils ont atteint leurs objectifs en matière d'évaluation.

LES INITIATIVES DU GOUVERNEMENT POUR LE
PERFECTIONNEMENT DES PRATIQUES ET CONTRÔLE DE GESTION

Table des matières

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE	6.1	171
Rapport détaillé de l'examen de 1982 sur le PPCG		
Portée	6.24	177
Gestion du PPCG par le Bureau du contrôleur général	6.25	177
Cadre du changement du PPCG	6.34	179
Contenu des plans d'action du PPCG		
- Réaction aux observations découlant des vérifications antérieures	6.39	180
- Plans d'action examinés dans le cadre de vérifications intégrées	6.42	181
Processus de mise en oeuvre du PPCG		
- Progrès réalisés par rapport aux points de repère	6.47	182
- Gestion des projets	6.55	183
Coûts et avantages	6.57	183
Inquiétudes du Comité des comptes publics	6.60	184

Pièces

6.1	État d'avancement des plans d'action, le 31 mars 1981	172
6.2	État d'avancement des plans d'action, le 31 mars 1982	173

LES INITIATIVES DU GOUVERNEMENT POUR LE
PERFECTIONNEMENT DES PRATIQUES ET CONTRÔLES DE GESTION

SOMMAIRE

6.1 C'est la troisième fois que nous traitons, dans un rapport annuel, de la surveillance que nous exerçons sur le PPCG, c'est-à-dire les initiatives que prend le Bureau du contrôleur général (BCG) pour le perfectionnement des pratiques et des contrôles de gestion au sein des ministères et organismes fédéraux.

6.2 Le PPCG a été conçu de manière à déterminer l'état des pratiques et contrôles de gestion des ministères et organismes, à déceler les lacunes, à permettre l'établissement de plans d'action particuliers en vue de combler les lacunes perçues et à favoriser la mise en oeuvre de ces plans. Les plans d'action types du PPCG peuvent comprendre des projets dans les domaines qui suivent: la mise au point de systèmes de planification ministériels, l'établissement d'objectifs stratégiques, les plans d'exploitation à long et à

court termes, les systèmes d'information opérationnelle et d'information financière et les processus d'évaluation des programmes et de vérification interne.

6.3 Tout d'abord, il y a eu enquête du PPCG auprès de 29 entités gouvernementales dont l'exploitation comprend 85 p. 100 des dépenses publiques (sans compter la dette publique). Le BCG a l'intention d'étendre le programme PPCG à d'autres entités gouvernementales qui figurent aux annexes A et B de la Loi sur l'administration financière.

6.4 Le 31 mars 1980, le BCG avait appuyé six plans d'action. Au cours de l'exercice suivant, il en appuyait 12 autres. Le 31 mars 1982, 25 plans d'action avaient été appuyés, ce qui représentait environ les deux tiers des dépenses gouvernementales. Ces plans en sont à différentes étapes de leur mise en oeuvre.

6.5 La pièce 6.1 donne l'historique du PPCG de 1979 à 1981. La pièce 6.2 indique les progrès réalisés par les 30 ministères et organismes participant au PPCG, en date du 31 mars 1982. Depuis notre rapport de 1981, 7 autres ministères ont fait appuyer leurs plans d'action, ce qui porte maintenant à 25 le nombre total de plans appuyés. Quatre plans d'action ministériels sont sur le point d'être appuyés, alors qu'un autre ministère en est encore à l'étape de l'enquête.

6.6 Des 25 plans d'action appuyés, 3 ont vu leur mise en oeuvre abrégée à cause d'importants changements de structure du gouvernement et 22 en sont à diverses étapes de leur mise en oeuvre. Un des 22 est suspendu en attendant d'importantes réorientations de la politique gouvernementale et un autre devra attendre que le ministère ait déménagé. Trois autres sont à la veille d'être officiellement terminés. Sept plans d'action sont en voie de révision et les autres sont en voie de mise en oeuvre.

6.7 Les révisions apportées aux sept plans, et les retards qu'elles occasionnaient, s'imposaient pour diverses raisons: changements de structure, roulement des cadres supérieurs, changements apportés aux politiques des organismes centraux (SGPD, réforme du Budget des dépenses), réponses aux constatations subséquentes de la vérification intégrée et insuffisance des plans initiaux. Ces révisions de plans peuvent également être le fait du processus d'apprentissage assorti à la réalisation d'un projet aussi ambitieux et complexe que le PPCG. Toutefois, la révision des plans pose aussi la question des besoins en ressources et des échéanciers de projets, ce qui risque d'avoir des répercussions sur l'élan donné en vue de changements.

6.8 Nous effectuons la surveillance du processus du PPCG et de ses progrès suite à une demande du Comité des comptes publics en vue de fournir à la Chambre des communes les résultats d'un examen soutenu en indépendant du PPCG. Depuis 1980, nous avons tous les ans examiné les activités du PPCG dans tous les ministères à mesure que les plans d'actions étaient appuyés, en portant une attention spéciale:

-à la méthode et au cadre choisis pour apporter les modifications nécessaires dans le domaine des pratiques de gestion;

-au contenu des plans d'action;

-à la mise en oeuvre et aux progrès des plans d'action jusqu'au 31 mai 1982.

6.9 Notre examen des 25 ministères ayant des plans d'action appuyés au 31 mars 1982 a révélé que les observations importantes des vérificateurs auxquelles on n'avait pas encore donné suite avaient été prises en considération ou était en voie de l'être. Les ministères ayant fait l'objet d'une vérification intégrée depuis l'enquête du PPCG sont à réviser leurs plans afin de ternir compte des constatations découlant de cette vérification intégrée.

6.10 Nous pouvons signaler des progrès satisfaisants dans la mise en oeuvre des plans d'action de six ministères. Neuf ministères accusent des retards globaux importants et six autres accusent des retards moins importants. Nous n'avons pas pu évaluer les progrès d'un autre ministère à cause du manque de points de repère.

6.11 Dans le cadre du processus du PPCG, les ministères ont beaucoup progressé dans l'ensemble pour ce qui est d'établir des fonctions de planification et d'élaborer des plans stratégiques, ainsi que de mettre au point des fonctions de vérification interne et d'évaluation des programmes. Toutefois, il y a toujours des retards dans 8 des 22 ministères en ce qui concerne la mise au point et la mise en place des systèmes d'information financière et d'information de gestion.

6.12 Parmi les ministères qui accusent de graves retards, nous avons relevé cinq cas où la mise en oeuvre des plans d'action s'enlisait. Dans tous ces cas, nous avons déterminé que la situation était en grande partie attribuable à des lacunes au niveau du cadre de changement à cause d'une participation mitigée des cadres supérieurs au processus, au niveau de l'engagement sous forme de ressources appropriées et suffisantes, au niveau des communications des cadres supérieurs destinées à l'ensemble du ministère et au niveau des structures organisationnelles.

6.13 En général, nous avons constaté que les cadres supérieurs se préoccupaient de plus en plus d'améliorer les pratiques et les contrôles de gestion, même au sein des ministères où il y avait eu ralentissement des progrès mesurables. Il est difficile de mesurer des progrès de cette nature en regard de points de repère tangibles, mais il faut reconnaître que ces progrès sont bel et bien attribuables au PPCG.

6.14 Les 25 ministères ont évalué à $ 225 millions leurs frais engagés dans le programme et à quelque 3 500 années-personnes leur effectif consacré au PPCG. Dans le cas de neuf de ces ministères, les coûts sont passés de $ 96 à $ 134 millions et l'effectif de 924 à 1 356 années-personnes. Toutefois, étant donné que ces coûts n'ont pas été calculés de façon uniforme, il est impossible de déterminer l'exactitude de ces chiffres.

6.15 Maintenant que certains plans d'action en sont à l'étape finale de la mise en oeuvre, notre vérification du PPCG comprendra à l'avenir l'évaluation des résultats. À notre avis, il faudrait intégrer notre examen soutenu du processus du PPCG à notre cycle de vérification intégrée des ministères. Il serait alors possible de vérifier les projets terminés du PPCG dans le contexte de la vérification intégrée et nos constatations permettraient de déterminer si l'on a obtenu les améliorations escomptées.

6.16 Lors de notre examen de l'administration du PPCG par le Bureau du contrôleur général, nous avons constaté que des révisions et des améliorations y avaient été apportées depuis notre examen de 1981.

6.17 Nous avons constaté que cinq des sept plans en révision avaient fait l'objet de révisions dans l'année qui a suivi le début de leur mise en oeuvre. Lorsque nous avons voulu examiner le processus d'appui de ces plans, nous n'avons pu trouver que des preuves restreintes. Dans certains ministères, les plans révisés attendaient d'être appuyés depuis près de deux ans. Le Manuel des politiques internes du BCG exige qu'il y ait une évaluation qualitative des plans d'action en regard de critères précis, avant l'appui des plans.

6.18 Nous avons également constaté que les ministères et le BCG ne s'étaient pas efforcés d'évaluer soit les résultats des projets terminés, soit les réalisations des projets et des plans par rapport à leurs objectifs.

6.19 Le Programme d'aide à la mise en oeuvre (PAM) administré par le BCG s'élève maintenant à $ 21,9 millions et 317 années-personnes. Une évaluation des fonds du PAM est présentement en cours à la demande du contrôleur général.

6.20 Le BCG s'est beaucoup efforcé au cours du dernier exercice d'encourager les ministères à déterminer les avantages du PPCG et d'obtenir leur engagement ou leur promesse de chercher à en retirer des avantages tangibles. Au 31 mai 1982, le BCG a calculé que le gouvernement avait déjà obtenu des avantages susceptibles de se répéter de l'ordre de $10,6 millions et des avantages non susceptibles de se répéter de $ 16,5 millions et les sous-chefs des ministères et organismes se sont officiellement engagés à retirer d'éventuels avantages susceptibles de se répéter de $ 122,9 millions et non susceptibles de se répéter de $ 15,5 millions. Jusqu'à présent, aucun ministère, à l'exception de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada pour son système de prestations d'assurance-chômage, n'a encore établi de processus pour contrôler les avantages effectivement retirés.

6.21 Le BCG a prévu une évaluation officielle du programme du PPCG en 1984. À notre avis, cette évaluation devrait fournir des renseignements sur les réalisations du programme.

6.22 Le Comité des comptes publics a dit craindre que le PPCG ne devienne un processus continu.

6.23 Tout en reconnaissant le fait que la responsabilité des ministères et des organismes centraux face à l'amélioration de la gestion du gouvernement est continue, nous croyons que l'existence du PPCG y contribue. Il importe de reconnaître les progrès des ministères en vue d'améliorer les pratiques et les contrôles de gestion. Toutefois, les progrès varient beaucoup d'un ministère à l'autre et les coûts sont de plus en plus élevés. Au début, le PPCG avait pour but de permettre de déceler les principales faiblesses de gestion au sein des ministères et organismes et de mener à l'adoption des mesures correctives nécessaires dans le cadre d'échéanciers de projets et de prévisions de coûts déterminés. Au fur et à mesure qu'il a pris de l'ampleur, il est devenu le moyen pouvant servir et servant à l'introduction de nombreux autres changements au sein des ministères et organismes. Cela n'est pas mauvais en soi; toutefois, si le rôle initial du PPCG change, il faudrait préciser et communiquer ces changements au CCP.

Rapport détaillé de l'examen de 1982 sur le PPCG

Portée

6.24 Notre surveillance du processus du PPCG, en 1982, a porté sur les points suivants:

-les politiques et les procédés utilisés par le Bureau du contrôleur général en vue de l'orientation et du contrôle du PPCG;

-les 25 plans d'action appuyés en ce qui a trait à la méthode et au cadre choisis pour apporter les améliorations voulues à la gestion, au contenu de ces plans d'action et à la mise en oeuvre et aux progrès des plans d'action au 31 mai 1982. Cinq ministères faisant l'objet d'une vérification intégrée en 1982 possédaient un plan d'action;

-les coûts et avantages reconnus du PPCG jusqu'au 31 mars 1982;

-les points soulevés par le Comité des comptes publics au cours de l'examen du chapitre de 1981 sur le PPCG, notamment en ce qui concerne le caractère quasi permanent du PPCG, son succès à atteindre ses objectifs, et les coûts par rapport aux avantages obtenus;

-le suivi des observations et des recommandations formulées lors de nos examens du PPCG en 1980 et 1981.

Gestion du PPCG par le Bureau du contrôleur général

6.25 Portée. Le Bureau du contrôleur général, et tout particulièrement la direction des Pratiques de gestion, a comme responsabilité première la direction, la surveillance et le contrôle généraux du PPCG. À cette fin, la direction de l'Élaboration des politiques, qui est chargée de la vérification interne, et la direction de l'Évaluation des programmes lui prêtent leur concours. Notre examen a porté surtout sur le Manuel des politiques internes du PPCG, publié par le Bureau du contrôleur général, et sur les procédés que suit la direction des Pratiques de gestion pour mettre en application ces politiques et procédés. NOus avons interviewé les agents de liaison de la direction des Pratiques de gestion et examiné leurs documents de travail. NOus avons également examiné les dossiers centraux du BCG et déterminé si les activités ministérielles concordaient avec les progrès indiqués dans les rapports périodiques des ministères.

6.26 Dans notre rapport de 1981, nous avons souligné le besoin d'améliorer la tenue des rapports périodiques des ministères, d'établir des lignes directrices ministérielles relativement à la présentation des rapports sur les coûts et les avantages et d'assurer une évaluation officielle des projets PPCG terminés. Nous avons également signalé, en 1981, des retards importants dans la tenue des réunions anniversaires prévues pour l'examen des activités du PPCG des ministères.

6.27 Observations. Cette année, nous avons constaté que le processus de surveillance et de contrôle du BCG avait été amélioré et mieux consigné dans les documents appropriés. En outre, on tarde beaucoup moins à effectuer les examens voulus au jour anniversaire. Les rapports périodiques sont maintenant présentés tous les trimestres, conformément au plan de travail des ministères comportant des objectifs précis. Toutefois, en examinant le contenu des rapports, nous avons constaté qu'ils ne fournissaient pas suffisamment d'information pour permettre de déterminer comme il convient les progrès réalisés dans les plans des ministères.

6.28 Au cours de la période visée par notre examen, le BCG n'avait pas encore émis de lignes directrices relativement à la présentation des rapports sur les coûts et les avantages et n'avait pas établi de processus pour

l'évaluation des projets PPCG terminés. Cependant, au moment de notre examen, le BCG était à mettre des lignes directrices au point.

6.29 Nous avons constaté que les procédés relatifs à la gestion des fonds du Programme d'aide à la mise en oeuvre étaient satisfaisants. À la demande du contrôleur général, une évaluation du Programme d'aide à la mise en oeuvre a été entreprise.

6.30 La permanence du personnel et des cadres affectés au PPCG est un facteur essentiel de la gestion du changement et peut grandement influer sur le succès de cette initiative. Nous nous inquiétons du fait que le taux de roulement des personnes s'occupant du PPCG est susceptible de ralentir l'élan à l'égard du changement.

6.31 Nous avons constaté que, pour ne pas ralentir les progrès du PPCG, les plans d'action avaient parfois été appuyés et leur mise en oeuvre commencée en dépit des inquiétudes manifestées par le BCG par rapport à leur pertinence. Le Manuel des politiques internes du BCG exige maintenant qu'il y ait une évaluation qualitative des plans d'action en regard de critères précis avant l'appui des plans. Des sept plans en révision, cinq avaient fait l'objet de révisions moins d'un an après le début de leur mise en oeuvre et quelques ministères possédaient des plans révisés non appuyés depuis près de deux ans.

6.32 Le Manuel des politiques internes stipule que les agents de liaison doivent déterminer si les projets terminés sont satisfaisants et de qualité; il y a eu peu d'efforts en ce sens. Le BCG soutient qu'il n'a pas les ressources voulues pour effectuer une analyse et une évaluation de ce genre. En outre, le BCG préconise l'auto-évaluation, sous la responsabilité des divisions de vérification interne des ministères. Étant donné l'envergure des ressources des ministères engagées dans le PPCG, il est essentiel d'obtenir rapidement des renseignements objectifs sur la mesure dans laquelle les projets parviennent à corriger les problèmes relevés et conviennent à cette fin. Sans rétroaction de ce genre, il peut être difficile d'améliorer les plans futurs ou d'assurer une obligation redditionnelle appropriée.

6.33 En 1981, nous avons signalé la nécessité d'évaluer le succès global du PPCG. Le contrôleur général a annoncé au Comité des comptes publics, en 1982, qu'il effectuerait une évaluation officielle du PPCG en 1984. À notre avis, cette évaluation devrait fournir des renseignements sur les réalisations du programme.

Cadre du changement du PPCG

6.34 Un facteur déterminant à la mise en oeuvre réussie des changements est l'existence d'un cadre approprié qui soit le reflet de la motivation des participants et de l'engagement de la direction face au processus. Afin de déterminer la pertinence du cadre du PPCG, nous avons examiné les structures et procédés créés au sein de chaque ministère en vue de la mise en oeuvre du PPCG, en portant une attention particulière aux structures organisationnelles, à la participation des cadres au processus, à l'engagement sous forme de ressources et aux communications des cadres supérieurs destinées à l'ensemble du ministère.

6.35 L'extension des délais accordés à de nombreux plans d'action a exigé un engagement prolongé de la part de la direction des ministères qui sont appelés à oeuvrer dans un contexte dynamique comportant des changements de structure, des politiques révisées des organismes centraux, par exemple en ce qui a trait au SGPD, et une grande mobilité des cadres. Nous avons relevé une vaste gamme de réactions à cette situation dans les 25 organisations que nous

avons examinées. Dans les ministères où un cadre de changement solide était manifeste, l'élan de la mise en oeuvre du plan d'action est demeuré à un niveau élevé; c'est le cas, par exemple, à Agriculture Canada, au Service correctionnel, au Secrétariat d'État et au MAS-Services, pour n'en nommer que quatre. Toutefois, dans les ministères où le cadre de changement était faible ou vacillant - par exemple au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, à la GRC et au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social - les plans d'action se sont enlisés.

6.36 Au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, le roulement des cadres supérieurs a entraîné un fléchissement de l'appui accordé au cadre de changement. Un renforcement récent de cet appui a amené un élan accru.

6.37 Dans le cas de la GRC, un cadre insuffisant mena à une impasse dans la révision du plan d'action initial, impasse qui dura plus d'un an. Le ministère a pris des mesures correctives et, en septembre 1982, un plan révisé fut retenu.

6.38 De la même façon, au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, le manque d'engagement soutenu de la direction vis-à-vis du PPCG, ainsi qu'un plan d'action qui ne fut pas adapté aux besoins changeants de la direction, a mené à un ralentissement de la mise en oeuvre de certaines parties importantes du plan. Il n'y a eu que des progrès mitigés pour ce qui est de la mise en oeuvre du plan dans le secteur de l'Énergie du ministère.

Contenu des plans d'action du PPCG

6.39 Réaction aux observations découlant des vérifications antérieures. Nous avons examiné les plans d'action appuyés afin de déterminer s'ils s'attaquaient aux observations et recommandations formulées au cours de nos vérifications antérieures. Pour chacune des entités participant au PPCG, nous avons dressé une liste de toutes les observations et recommandations que nous avons formulées, de 1975 à 1981, ou au cours de notre plus récente vérification intégrée. Nous avons relevé ensuite les observations et les recommandations auxquelles, à notre avis, on n'avait pas donné suite ailleurs et nous les avons comparées avec les projets contenus dans les plans d'action.

6.40 Les ministères que nous avons examinés s'étaient attaqués, dans leurs plans d'action ou grâce à des initiatives prises à l'extérieur du PPCG, aux principales recommandations que nous avions formulées et qui n'étaient pas encore réglées. Les ministères qui ont fait l'objet d'une vérification intégrée après l'enquête du PPCG révisent présentement leurs plans afin de tenir compte des observations et recommandations découlant de cette vérification. C'est le cas, par exemple, de la GRC, des Musées nationaux et du Service correctionnel.

6.41 En ce qui concerne les observations découlant de nos examens antérieurs du PPCG, nous avons relevé les points suivants:

-En 1980 et 1981, nous avons parlé de l'établissement d'un plan de travail en vue d'améliorer le système de prestations d'assurance-chômage de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, en rapport avec les paiements en trop et en moins. La mise en oeuvre de ce plan est déjà commencée et son exécution était à 35 p. 100 terminée au moment de notre examen.

-En outre, nous avons signalé au cours des exercices précédents l'exclusion des conseils et des commissions connexes de l'enquête du PPCG des ministères. Cette année, au cours de notre examen, nous avons constaté que le BCG avait exclu de l'enquête du PPCG effectuée au ministère des Transports en

1979 l'Administration des transports de surface à laquelle sont consacrées plus de 50 p. 100 des dépenses du ministère. Le rapport de la vérification intégrée de ce programme se trouve au chapitre 13 et, selon les constatations des vérificateurs, il y aurait lieu d'apporter des améliorations en profondeur aux pratiques de gestion de l'Administration des transports de surface.

6.42 Plans d'action examinés dans le cadre de vérifications intégrées. En 1982, nous avons effectué des vérifications intégrées de certains secteurs de 5 des 25 organisations dont les plans d'action sont visés par notre vérification (ministère des Transports, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, ministère de l'Agriculture et Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada). Les plans d'action de ces entités ont fait l'objet d'un examen plus poussé que ceux des 20 autres. Cet examen a porté sur:

- -la mesure dans laquelle le PPCG s'attaquait aux causes sous-jacentes;
- -les priorités établies dans le plan du PPCG;
- -les dates d'achèvement des tâches du PPCG;
- -les exigences provisoires.

Il est bon de signaler qu'au moment de notre examen, le plan d'action du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et celui du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources faisaient l'objet de révisions et n'avaient pas été approuvés par le BCG. Notre examen a donc porté sur les activités exécutées selon les plans initiaux.

6.43 Il a été difficile de déterminer dans quelle mesure les plans d'action particuliers s'attaquaient aux causes sous-jacentes précises. Là où il existait de l'information à ce sujet, nous pouvons affirmer que les activités du PPCG portaient sur des problèmes vastes.

6.44 Nous n'avons pas trouvé de documentation ou d'énoncés de critères qui précisent comment les priorités des projets étaient établies dans le cadre des plans d'action. Nous n'avons donc pas été en mesure de déterminer si le processus était satisfaisant.

6.45 Selon nos observations antérieures, on ne s'est pas suffisamment préoccupé de prévoir les dates d'achèvement des tâches du PPCG. Des calendriers irréalistes, qui mènent inévitablement à des retards, peuvent éteindre l'enthousiasme nécessaire au changement. Nous nous attendions à ce que les gestionnaires améliorent leurs estimations du temps requis pour terminer les projets précis, au fur et à mesure qu'ils acquerraient de l'expérience au sujet du processus PPCG. Dans un grand nombre de plans d'action examinés, il n'y a pas eu d'amélioration et les retards continuent à soulever des inquiétudes.

6.46 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a pris des mesures provisoires pour la période de révision de son plan. Dans les quatre autres ministères, ni les ministères ni le BCG n'ont jugé nécessaire d'adopter des mesures provisoires.

Processus de mise en oeuvre du PPCG

6.47 Progrès réalisés par rapport aux points de repère. Nous avons examiné les progrès réalisés par les 25 ministères au 31 mai 1982 dans le cadre

de la mise en oeuvre de leurs plans d'action, en regard des points de repère énoncés dans ces plans.

6.48 Trois plans d'action - celui des Postes, celui du ministère de l'Expansion économique régionale et celui du ministère de l'industrie et du Commerce - ont vu leur mise en oeuvre tronquée par une restructuration importante du gouvernement. Trois plans d'action étaient à la veille d'être officiellement terminés. Les plans des 19 autres organisations accusaient des retards plus ou moins prononcés: ces retards étaient peu importants dans six ministères et graves dans neuf autres. Trois autres plans avaient progressé de façon satisfaisante. Dans un cas, la Commission canadienne des transports, il était impossible d'évaluer les progrès avec exactitude étant donné qu'il n'y avait dans les plans ni points de repère ni indication des dates de début et d'achèvement du plan. il y avait des retards dans les projets du domaine des systèmes d'information financière et d'information de gestion de 8 des 22 ministères.

6.49 Les représentants des ministères attribuaient ces retards aux facteurs suivants:

-des plans d'action initiaux insuffisants;

-les changements apportés aux politiques des organismes centraux (SGPD, réforme du Budget des dépenses, etc.);

-les problèmes associés à la conception des systèmes;

-la restructuration et le roulement de personnel chez les cadres supérieurs;

-la pénurie de personnel qualifié dans les ministères.

6.50 En 1980, et de nouveau en 1981, nous avons souligné que les activités du secteur de l'Énergie du plan d'action du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources ne se déroulaient pas conformément au calendrier. L'examen que nous avons effectué au cours du présent exercice confirme le fait que le plan d'action révisé, élaboré en mars 1981, n'a pas encore été approuvé et que la situation générale est, selon nous, inquiétante.

6.51 Malgré la complexité et la difficulté du PPCG, nous croyons qu'un retard sensible continu peut nuire à la crédibilité du processus. Des prolongations de l'examen et des révisions continues des plans sont susceptibles de détourner des objectifs initiaux, d'entraîner un accroissement des coûts et de retarder l'obtention des avantages.

6.52 En dépit de ces retards, il est consolant de constater que plusieurs secteurs accusent des progrès, notamment dans l'établissement de procédés de planification stratégique, dans la mise en place de fonctions de vérification interne et de fonctions d'évaluation des programmes.

6.53 La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, le ministère des Approvisionnements et Services-Approvisionnements et le ministère du Revenu national, impôt sont parvenus à réaliser leurs plans et à obtenir une confirmation officielle d'achèvement du BCG, tout en reportant le moins possible les dates d'achèvement fixées au début. Cela a comporté, dans certains cas, la transformation de quelques tâches importantes non terminées en projets continus à l'extérieur du plan. Dans le cas du ministère du Revenu national, impôt, le

BCG a écrit une''lettre de désengagement'' au ministère, lettre qui appuie la poursuite d'une partie importante du plan à l'extérieur du processus du PPCG et qui reconnaît que les progrès à ce jour sont satisfaisants.

6.54 En général, nous avons constaté que les cadres supérieurs se préoccupaient de plus en plus d'améliorer les pratiques et les contrôles de gestion, même au sein des ministères où il y avait eu ralentissement des progrès mesurables. il est difficile de mesurer des progrès de cette nature en regard de points de repère tangibles, mais il faut reconnaître que ces progrès sont bel et bien attribuables au PPCG.

6.55 Gestion des projets. Les ministères examinés s'étaient dotés de documents officiels au sujet des plans d'action indiquant les objectifs des projets, les responsabilités et l'acceptation de ces responsabilités, les besoins en matière de ressources, de même que les coûts et les calendriers à cet égard, et, à l'exception de la CCT, ces documents donnaient les points de repère des projets et les dates d'achèvement.

6.56 Nous avons signalé en 1981 qu'il fallait contrôler les coûts par rapport aux avantages et examiner les projets terminés afin d'évaluer si les objectifs énoncés étaient atteints, comme l'avait demandé le BCG aux ministères. Bien qu'il y ait eu des progrès en ce qui concerne le contrôle des coûts et le relevé des avantages, on s'est peu efforcé d'examiner les projets terminés.
Coûts et avantages

6.57 Selon les estimations des 25 ministères qui avaient des plans d'action approuvés le 31 mars 1982, les frais du PPCG s'établissaient à $ 225 millions et environ 3 500 années-personnes y avaient été consacrées. Cependant, ces coûts n'ont pas été calculés de façon uniforme et il est impossible d'évaluer l'exactitude des chiffres donnés. La direction des Pratiques de gestion du BCG a fourni $ 21,9 millions, de même que 317 années-personnes, par l'entremise du Programme d'aide à la mise en oeuvre. Les frais d'administration de la direction des Pratiques de gestion s'élevent à environ $ 1,5 million par année.

6.58 Au moins neuf ministères ont dû réviser leurs estimations de coûts à la hausse par rapport à leurs estimations initiales à cause d'un certain nombre de facteurs, notamment l'élargissement de leurs plans, l'inexactitude des méthodes initiales d'établissement des coûts et la pénurie de ressources internes. Les coûts combinés de ces neuf ministères ont été portés de $96 à $ 134 millions et l'effectif est passé de 924 à 1 356 années-personnes.
6.59 En 1980 et 1981, nous avons formulé des observations au sujet de la détermination des avantages du PPCG. Le Bureau du contrôleur général a encouragé les ministères à déterminer les avantages tangibles du PPCG et à s'engager à obtenir ces avantages. En date du 31 mai 1982, le BCG a calculé qu'on avait déjà obtenu des avantages susceptibles de se répéter de l'ordre de $ 10,6 millions et des avantages non susceptibles de se répéter de $ 16,5 millions; les sous-chefs des ministères et organismes se sont en outre engagés à des avantages éventuels susceptibles de se répéter de l'ordre de $ 122,9 millions et non susceptibles de se répéter de l'ordre de $ 15,5 millions. Jusqu'à présent, aucun ministère, à l'exception de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada pour son système de prestations d'assurance-chômage, n'a encore établi de processus pour contrôler les avantages effectivement retirés.

lnquiétudes du Comité des comptes publics

6.60 En réponse aux principales inquiétudes soulevées par le Comité des comptes publics lors des audiences consacrées au rapport de 1981 sur le PPCG, nous avons examiné la nature continue du PPCG, le succès du PPCG à atteindre ses objectifs et son coût par rapport aux avantages qui en découlent.

6.61 Au début, le PPCG avait pour but de permettre de déceler les principales faiblesses de gestion au sein des ministères et organismes et de mener à l'adoption des mesures correctives nécessaires dans le cadre d'échéanciers de projets et de prévisions de coûts déterminés. Au fur et à mesure qu'il a pris de l'ampleur, il est devenu le moyen pouvant servir et servant à l'introduction de nombreux autres changements au sein des ministères et organismes. Cela n'est pas mauvais en soi; toutefois, si le rôle initial du PPCG change, il faudrait préciser et communiquer ces changements au CCP.

6.62 Cette année, plusieurs ministères sont arrivés aux dates d'achèvement de leurs plans d'action avec un certain nombre de tâches inachevées. Ces tâches sont soit intégrées à un nouveau plan, soit maintenues à titre de projet l'extérieur du plan. En outre, les ministères et organismes révisent et élargissent les plans actuels afin de tenir compte de nouvelles initiatives, notamment du SGPD, des observations récentes découlant des vérifications intégrées de notre Bureau et des constatations des commissions et des conseils. La révision des plans entraîne l'extension des échéanciers et l'accroissement des coûts. Toutefois, les tentatives d'évaluation de la qualité des projets ou des plans terminés ou de leur efficacité à atteindre les objectifs mentionnés ont été restreintes.

6.63 À ce jour, l'occasion d'évaluer l'efficacité du PPCG à atteindre ses objectifs ne s'est pas présentée. Il est bien évident que l'amélioration de la gestion est une responsabilité continue des ministères et organismes du gouvernement, mais il y aurait lieu d'évaluer l'apport du PPCG à ce processus. À notre avis, l'évaluation du processus du PPCG que le contrôleur général prévoit en 1984 sera un élément important pour déterminer si le processus a des répercussions sur les améliorations prévues des pratiques et des contrôles de gestion au sein du gouvernement fédéral.

LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
PROGRAMME D'IMMIGRATION

Table de matières

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE	7.1	191
Vue d'ensemble		
Emploi et Immigration Canada	7.14	195
Le Programme d'immigration	7.18	195
Portée de la vérification	7.29	201
Observations et recommandations		
Les opérations	7.33	201
Le recrutement et la sélection	7.36	203
La catégorie de la famille	7.37	203
L'octroi, au Canada, du droit d'établissement	7.49	205
Le permis du ministre	7.57	206
L'exécution de la loi	7.63	208
L'examen primaire	7.65	208
L'examen secondaire	7.78	210
Le réseau de renseignements	7.84	212
Investigations, arrestations, détentions	7.88	212
L'arbitrage	7.95	214
L'établissement	7.102	214
L'aide à l'adaptation	7.103	215
Prêts aux immigrants	7.115	217
Aspects particuliers de la gestion	7.124	219
Les systèmes de contrôle et de suivi	7.125	219
L'évaluation de l'efficacité du programme	7.133	220
L'évaluation de l'efficience du programme	7.147	222
Pièces		
7.1Immigrants, par année civile 1977-1981		192
7.2Organigramme succinct		196
7.3Tableau des immigrants par catégorie		198
7.4Responsabilités et activités par intervenant		200
7.5Direction fonctionnelle de programme et voie hiérarchique de communication		202

LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
PROGRAMME D'IMMIGRATION

SOMMAIRE

7.1 L'immigration est l'un des quatre programmes administrés par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CElC), conjointement avec le ministère du même nom. Le secteur de la politique relative à l'immigration et à la population, situé à l'administration centrale de la Commission, fournit une direction fonctionnelle aux agents d'immigration et de Douanes et Accise répartis au Canada en ce qui concerne la mise en oeuvre du Programme d'immigration. Cependant, ce groupe n'exerce aucune direction hiérarchique sur les agents d'immigration qui tombent sous la responsabilité des 10 directeurs régionaux de la CElC.

7.2 Les principales activités d'immigration consistent dans le recrutement et la sélection des immigrants, le contrôle de l'entrée et du séjour des visiteurs au Canada et l'aide à l'établissement des immigrants. La pièce 7.1 démontre le volume d'immigration au Canada au cours des cinq dernières années.

7.3 Pour les fins de sélection, les candidats à l'immigration sont classés en trois catégories: les membres de la catégorie de la famille, les indépendants et les réfugiés.

7.4 Le Programme d'immigration est caractérisé par le haut niveau de pouvoir discrétionnaire accordé par la loi aux agents d'immigration. La procédure utilisée et l'attitude positive dans la sélection des immigrants et dans l'admission des visiteurs confèrent au Canada la réputation d'être l'un des pays les plus accessibles à des étrangers.

7.5 Des études de la Commission soulèvent des questions sur la capacité d'adaptation des immigrants membres de la catégorie de la famille, qui risquent d'affecter les programmes sociaux et le marché du travail au Canada. Cependant, la Commission n'a pas évalué si ses critères de sélection lui permettaient de s'assurer que ces immigrants s'établissaient avec succès au Canada.

7.6 La sélection simplifiée de la catégorie de la famille donne lieu à des abus et à des échappatoires. L'administration centrale est au courant de procédés illégitimes auxquels ont recours des candidats à l'immigration pour s'introduire au Canada. Cependant, elle n'a pas mis en place de système d'information et d'analyse, de sorte qu'elle ne connaît pas l'ampleur du problème et ne peut prendre des mesures appropriées pour les enrayer.

7.7 Quoique la Loi sur l'immigration stipule que les immigrants doivent obtenir un visa avant leur entrée au Canada, plus de 10 p.100 des immigrants font leur demande alors qu'il se trouvent déjà au pays. L'usage fréquent du pouvoir exceptionnel et discrétionnaire de l'octroi, au Canada, du droit d'établissement n'est pas suffisamment contrôlé et suivi par l'administration centrale.

7.8 Il existe un manque de contrôle aux points d'entrée au Canada. La Commission ne s'assure pas de la conformité des admissions autorisées par les agents de Douanes et Accise ou par ses propres agents aux points d'entrée.

7.9 La Commission n'a pas rationalisé ses efforts pour dépister et expulser les contrevenants à la Loi sur l'immigration. Le contrôle des personnes dont le statut est illégal au Canada repose en grande partie sur le travail des investigateurs. Cependant, l'administration centrale n'a pas défini de façon claire les objectifs des investigateurs.

7.10 La Direction de l'arbitrage, à l'administration centrale, exerce de façon efficace la direction à l'égard des arbitres.

7.11 Les contributions et prêts accordés aux immigrants, au chapitre de l'aide à l'établissement, manquent de contrôles. L'aide accordée aux nouveaux immigrants, en vertu du Programme d'aide à l'adaptation qui a engagé des déboursés de $70 000 000 au cours des trois dernières années, varie selon les centres d'emploi, en raison de directives imprécises.

7.12 Les pratiques de recouvrement de la Commission ne tiennent pas compte du Règlement de 1978, y compris les modalités particulières applicables aux réfugiés et aux membres de catégories désignées en ce qui concerne l'échéance des remboursements. Au mois de décembre 1981, la Commission avait reçu des paiements pour seulement 9 000 des 34 000 prêts. La Commission avait perdu le contact avec les débiteurs de 9100 prêts en souffrance qui représentaient quelque 25 p. 100 du nombre total des prêts et qui avaient une valeur de $ 10 300 000; ces prêts étaient classés dans une catégorie ''débiteurs à retracer''.

7.13 Le système de gestion de l'administration centrale ne lui permet pas de s'assurer que la mise en oeuvre du programme d'immigration est conforme à la Loi, au Règlement et aux lignes directrices. L'administration centrale néglige ainsi un aspect important de son mandat de direction fonctionnelle.

Vue d'ensemble

Emploi et Immigration Canada

7.14 En 1977, la Loi qui régit l'emploi et l'immigration a regroupé le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration avec la Commission de l,assurance-chômage pour former la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CElC) et le ministère de l'Emploi et de l'Immigration. La Commission est chargée de tous les programmes d'emploi, d'assurance-chômage et d'immigration, alors que les objectifs du ministère sont de veiller à l'élaboration et à la mise en oeuvre des politiques et programmes fédéraux reliés au marché du travail et à l'immigration.

7.15 L'organigramme d'Emploi et Immigration Canada, présenté à la pièce 7.2, illustre la structure de la Commission et du ministère. L'administration centrale du ministère et de la Commission est située à Ottawa. Le ministère ne se compose que de deux groupes situés à l'administration centrale: Politique et planification stratégiques et Affaires publiques. La Commission compte sept groupes à l'administration centrale: quatre d'entre eux sont responsables de programmes impliquant des services au public, soit emploi et assurance, programmes de prestations, développement du marché du travail et politique relative à l'immigration et à la population. Les trois autres groupes fournissent des services d'ordre professionnel, technique et administratif en matière de personnel, de finances et d'administration et de systèmes informatiques. La mise en oeuvre des programmes de la Commission est déléguée à 10 bureaux régionaux, un par province.

7.16 La Commission compte environ 800 points de service et elle emploie quelque 25 000 personnes.

7.17 Le présent chapitre ne traite que de la gestion du Programme d'immigration. Les autres programmes et les services de soutien de la Commission et du ministère seront examinés au cours des deux prochaines années.

Le Programme d'immigration

7.18 L'immigration au Canada est régie par la Loi sur l'immigration de 1976 et par le Règlement de 1978, qui traitent de l'admission au Canada des immigrants et des visiteurs, ce dernier groupe comprenant également les étudiants et les travailleurs temporaires. Les activités du programme sont effectuées au Canada et à l'étranger.

7.19 La politique d'immigration a pour objet de répondre aux besoins sociaux, économiques et démographiques du Canada et de réaliser des objectifs d'ordre humanitaire par le réétablissement des réfugiés. Pour les fins de sélection, il existe trois catégories d'immigrants:

-la catégorie de la famille: immigrants parrainés par un proche parent, résident permanent ou citoyen canadien;

-les indépendants, principalement sélectionnés en vue de leur participation éventuelle au marché du travail;

-les réfugiés et les catégories désignées qui fuient la persécution ou des zones ravagées par la guerre ou par des catastrophes naturelles. Chaque classe comprend les immigrants sélectionnés et les personnes à charge qui les accompagnent au Canada.

7.20 La sélection des immigrants a pour objectif de s'assurer qu'ils ont les aptitudes pour s'établir avec succès au Canada, tel que requis par la Loi sur l'immigration. Elle doit ainsi contribuer à l'essor économique et culturel du Canada.

7.21 En 1981, le Canada a reçu 128 600 immigrants. La pièce 7.3 fournit une ventilation de ce nombre par catégories ainsi qu'une comparaison avec les données de 1980.

7.22 Le Programme d'immigration comprend trois fonctions principales: la sélection des immigrants, des étudiants et des travailleurs temporaires, le contrôle des étrangers qui entrent et demeurent au Canada et l'aide à l'établissement des immigrants dans les collectivités canadiennes.

7.23 En matière de sélection, la Commission applique des critères d'appréciation qui se veulent uniformes à l'égard des requérants de tous les pays du monde; elle règle l'entrée des saisonniers et des autres travailleurs temporaires et elle accorde l'autorisation de séjour aux étudiants étrangers.

7.24 La Commission est également responsable de faciliter et de contrôler l'admission au Canada des immigrants et des visiteurs, et d'appliquer à leur égard les mesures d'exécution de la loi et de contrôle qui s'imposent. Ces mesures comprennent l'examen, l'arrestation, la détention et l'exclusion ou l'expulsion des visiteurs ou immigrants dont la présence au Canada peut constituer une menace pour la santé publique, le bien-être des Canadiens ou la sécurité nationale.

7.25 La loi prévoit des dispositions pour venir en aide aux résidents permanents récemment arrivés au Canada. La Commission les aide, par des contributions et des prêts, à s'adapter aux collectivités et aux conditions de vie canadiennes.

7.26 Pour l'exercice financier 1980-1981, les affectations de la CEIC pour le Programme d'immigration totalisaient $129 045 000. Le Programme d'immigration emploie environ 2 200 personnes au Canada, dont environ 180 à l'administration centrale et les autres dans les 10 régions.

7.27 Les services d'immigration sont présents dans les 64 principaux points d'entrée au Canada et dans près de 50 villes par le truchement de 108 centres d'immigration (CIC). De plus, à l'extérieur du Canada, les activités d'immigration sont effectuées par le ministère des Affaires extérieures.

7.28 Le Programme d'immigration est caractérisé par le nombre élevé d'intervenants. La pièce 7.4 en donne un aperçu et illustre les responsabilités et les activités des principaux intervenants.

Portée de la vérification

7.29 Notre vérification a porté sur l'examen des systèmes, mécanismes et structures en place du Programme d'immigration et de l'application des dispositions de la Loi sur l'immigration pour déterminer si la Commission tient compte de l'économie et de l'efficience dans la gestion de ce programme et si elle possède des systèmes pour mesurer son efficacité dans l'atteinte des objectifs de l'immigration.

7.30 À cette fin, nous avons examiné les composantes majeures du Programme d'immigration ainsi que les aspects qui sont cruciaux pour assurer le succès du programme. Diverses unités organisationnelles de la CEIC ont ainsi été vérifiées, compte tenu de leur rôle dans la formulation des lignes directrices et de la procédure, du développement, de l'implantation et du contrôle des programmes d'immigration, ainsi que de l'interprétation et l'administration de la Loi et du Règlement.

7.31 Le présent rapport annuel traite du Programme d'immigration dans deux chapitres: nos observations sur les activités d'immigration au Canada qui font partie du présent chapitre et ceiles sur les activités à l'étranger que l'on retrouve dans le chapitre 14.

7.32 Les systèmes de planification, de contrôle et d'information à la gestion ainsi que les services de soutien tels que finances et administration, personnel, services nationaux d'informatique servent l'ensemble de la Commission; ils ont été exclus de cette vérification intégrée et feront l'objet d'un examen lors de la vérification des autres composantes et activités de la Commission et du ministère.

Observations et recommandations
Les opérations

7.33 La pièce 7.5 illustre le réseau des relations entre les directions de l'administration centrale et les agents qui mettent en oeuvre le Programme d'immigration: on y voit que les agents d'immigration relèvent de l'autorité hiérarchique des directeurs régionaux de la CEIC et non pas de celle du directeur exécutif du Groupe de la politique relative à l'immigration et à la population.

7.34 La relation entre le groupe de l'immigration à l'administration centrale et les agents qui mettent en oeuvre le Programme d'immigration en est une de direction fonctionnelle. Cette forme d'organisation attribue à un directeur fonctionnel la tâche d'élaborer les lignes directrices et de prescrire

la procédure et les méthodes de travail que doivent suivre les employés qui ne sont pas sous son autorité hiérarchique. Par cette voie, on recherche généralement la normalisation des décisions rendues de même que celle des procédés utilisés.

7.35 Nous avons vérifié la direction fonctionnelle exercée par l'administration centrale dans les principales activités des composantes du Programme d'immigration: recrutement et sélection, exécution de la loi, arbitrage et établissement.

La recrutement et la sélection

7.36 Notre vérification de cette composante de programme a été axée sur les lignes directrices, la procédure et les contrôles relatifs à la sélection des membres de la catégorie de la famille, à l'octroi, au Canada, du droit d'établissement et à l'émission des permis du ministre.

7.37 La catégorie de la famille. La catégorie de la famille comptait pour environ 40 p. 100 du flux total d'immigrants au Canada au cours des dernières années. Selon un rapport interne de la Commission, une part importante du mouvement de la catégorie de la famille ne répond pas à la définition généralement acceptée du principe de la réunification des familles. En effet, telle que définie par le Règlement, cette catégorie inclut un grand nombre de personnes qui ne sont pas à la charge de leur répondant et qui forment des ménages distincts de ceux de leurs répondants dès leur arrivée au Canada.

7.38 Le Règlement prévoit que les membres de la catégorie de la famille sont sélectionnés selon les critères suivants: l'engagement d'un répondant, qu'il soit résidant permanent ou citoyen canadien; l'état de santé du candidat; la sécurité du public et de l'État.

7.39 De récentes études de leurs caractéristiques socio-économiques effectuées par le Groupe de la politique relative à l'immigration et à la population et par la Division de la politique et planification stratégiques ont montré que les membres de la catégorie de la famille ne sont pas préparés pour participer au marché du travail canadien. Or, au moins un tiers des immigrants, membres de la catégorie de la famille, déclarent vouloir travailler à leur arrivée au Canada. Selon des études de la Commission, la proportion de ceux qui entrent effectivement sur le marché du travail serait plus élevée. Il n'y a généralement pas d'emplois réservés pour eux; leur formation, leur expérience de travail et leur connaissance des langues officielles sont plus faibles que dans le cas des autres groupes d'immigrants. Ils appartiennent souvent à des groupes professionnels pour lesquels la demande au Canada est très faible et à des groupes d'âge qui ont un taux de chômage élevé. Ces études soulèvent des questions sur la capacité d'adaptation d'une partie importante des membres de la catégorie de la famille qui pourraient avoir des répercussions sur les programmes sociaux et sur le marché du travail au Canada.

7.40 La Commission n'a entrepris aucune étude pour évaluer si les critères de sélection qu'elle utilise à l'égard de ces immigrants et de leurs répondants lui permettent de s'assurer que ces immigrants pourront s'établir avec succès au Canada, tel que requis par l'article 115 (1) c de la Loi. De plus, le Règlement n'a pas défini ce que veut dire l'expression ''s'établir avec succès au Canada''. Cependant, les gestionnaires de l'Immigration nous ont indiqué qu'ils considéraient ''établis avec succès'' tout immigrant qui n'était pas un assisté social ou autrement à la charge de l'État.

7.41 La Commission devrait évaluer si les critères de sélection qu'elle utilise à l'égard des membres de la catégorie de la famille et de leurs répondants lui permettent de s'assurer qu'ils pourront s'établir avec succès au Canada. La Commission est d'accord qu'elle devrait évaluer ses systèmes de sélection utilisés pour le choix des immigrants admis au Canada dans chacune des trois catégories. Ces évaluations devraient être effectuées à intervalles réguliers. En ce qui a trait plus précisément à la catégorie de la famille, deux projets de ce genre sont actuellement en cours; ils devraient être terminés aux début de 1983.

7.42 Le processus de sélection des membres de la catégorie de la famille se prête à des abus et à des échappatoires en raison de l'absence de critères particuliers autres que l'engagement d'un répondant à aider l'immigrant à s'établir avec succès au Canada. Ce processus de sélection est en effet extrêmement simplifié afin de favoriser l'objectif de la réunification des familles au Canada énoncé dans la Loi sur l'immigration. De plus, cette catégorie jouit d'un traitement prioritaire.

7.43 Ceci donne lieu à des cas qui contournent le système de sélection. Par diverses échappatoires, des immigrants qui ne sont pas des membres ''bona fide'' de la catégorie de la famille réussissent à obtenir le statut d'immigrant et l'admission au Canada.

7.44 Par exemple, les fiançailles et les mariages de convenances, même les grossesses de convenances, les liens de parenté invérifiables ou douteux, les documents faux ou altérés connaissent des modes diverses selon les années et les pays source. Les régions et les bureaux d'immigration à l'étranger signalent à l'administration centrale ce genre de tactiques illégitimes auxquelles ont recours les candidats à l'immigration pour s'introduire au Canada. Plusieurs de ces manoeuvres ont pour objectif d'obtenir le droit d'établissement au Canada pour des jeunes à la veille d'entrer sur le marché du travail.

7.45 Le phénomène des ''parents passeurs'' est significatif à cet égard. Lorsque des parents obtiennent leur visa d'immigrants, celui-ci est presque toujours accordé à leurs enfants à charge de moins de 21 ans et plusieurs personnes à charge de plus de 21 ans obtiennent le droit d'établissement par voie de décret du gouverneur en conseil pour accompagner leurs parents au Canada. Or, selon une estimation d'un important bureau d'immigration à l'étranger, environ 50 p. 100 des parents qui ont des enfants de près de 21 ans retournent dans leur pays d'origine dès ou avant même que leurs enfants soient établis au Canada. Ainsi, une procédure qui vise la réunification des familles est utilisée d'une façon telle qu'elle obtient l'effet contraire.

7.46 Cependant, l'administration centrale ne recueille pas de façon systématique des données sur les caractéristiques de ces cas d'abus et d'échappatoire qui viennent à l'attention des agents d'immigration, de telle sorte qu'elle ne peut en faire l'analyse et que l'envergure des problèmes n'est pas connue avec précision. Chaque CIC et chaque bureau d'immigration à l'étranger que nous avons visités au cours de notre vérification ont fait état de ces pratiques.

7.47 Sans un tel système d'information et d'analyse, l'administration centrale ne peut prendre des mesures pour enrayer ces pratiques. Pour ce faire, elle devrait porter des jugements sur les intentions des requérants, ce que ces derniers ont fréquemment contesté avec succès devant la Commission d'appel de l'Immigration et devant les tribunaux.

7.48 La Commission devrait mettre en place un système pour recueillir des renseignements sur les caractéristiques des cas d'abus et d'échappatoire, en faire l'analyse et prendre les mesures appropriées pour les enrayer. La Commission est d'accord avec cette recommandation. Les renseignements que la Commission recueille seront colligés de façon systématique, des analyses en seront effectuées à intervalles réguliers et les résultats en seront communiqués de manière à ce que des mesures correctives appropriées puissent être prises au besoin.

7.49 L'octroi, au Canada, du droit d'établissement. La Loi sur l'immigration de 1976 a créé l'obligation, pour les immigrants, d'être munis d'un visa avant de se présenter au point d'entrée. Cette obligation générale a été créée en raison de la situation qui existait peu avant l'adoption de la Loi de 1976. Le Livre vert de 1974 sur l'immigration dénonçait le fait qu'en 1972, ''plus du tiers des personnes admises à titre d'immigrants n'avaient fait l'objet ni d'un examen ni d'une appréciation avant leur arrivée au Canada'' et que ''le processus de sélection à l'étranger était sapé à sa base''.

7.50 Or, plus de 10 p. 100 des immigrants obtiennent, au Canada, le droit d'établissement, par voie de décret du gouverneur en conseil en présentant leur requête après avoir été admis au pays avec statut de visiteur ou sous couvert d'un permis du ministre plutôt que subir les délais qu'entraîne l'étude de leur cas dans les bureaux d'immigration à l'étranger.

7.51 La Commission maintient comme position officielle que les demandes au Canada ne sont pas acceptables; en conséquence, elle n'a établi aucune procédure pour les traiter. Cependant, des lignes directrices suggèrent des exemples de cas où il serait approprié que les agents recommandent au gouverneur en conseil d'accorder, au Canada, le droit d'établissement. Les agents d'immigration du Canada acceptent donc, à leur discrétion, d'examiner certains cas en vue d'une recommandation. Certains centres d'immigration et certaines régions ont établi des procédés internes pour réviser les recommandations avant de les faire parvenir à l'administration centrale.

7.52 Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la loi, le 10 avril 1978, environ 65 000 personnes ont demandé et obtenu, au Canada, le droit de s'y établir. Ce nombre exclut le cas des personnes qui ont demandé ce droit à l'étranger, mais qui ne l'ont obtenu qu'après leur arrivée au Canada.

7.53 D'après des données statistiques incomplètes fournies par la Commission, ce nombre comprend principalement des membres de la catégorie de la famille; il comprend aussi environ 10 000 membres de mouvements spéciaux de réfugiés et de catégories désignées.

7.54 On n'a donc pas résolu la situation dénoncée par le Livre vert, et que l'adoption de la Loi sur l'Immigration de 1976 visait à corriger.

7.55 Nous avons constaté que l'administration centrale n'exerçait pas suffisamment de contrôle et de suivi systématiques sur l'usage fréquent de ce pouvoir exceptionnel et discrétionnaire; elle vérifie si les formulaires sont bien remplis et elle dresse les listes, par ordre alphabétique, des décrets soumis au gouverneur en conseil.

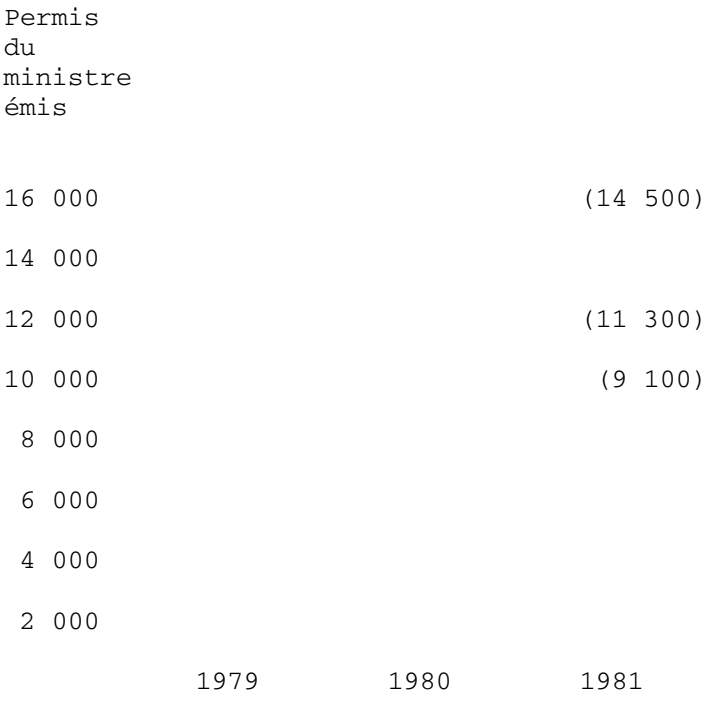
7.56 La Commission devrait s'assurer que le caractère exceptionnel de l'octroi, au Canada, du droit d'établissement, soit préservé, contrôlé et suivi. La Commission améliorera ses mesures de contrôle et de suivi à ce sujet.

L'administration centrale établira de nouveaux procédés conformément à la recommandation du vérificateur général.

7.57 Le permis du ministre. Le permis du ministre est un instrument qui permet d'octroyer, à discrétion, un statut temporaire à une personne qui a commis une infraction à la Loi sur l'immigration ou qui est inadmissible au Canada pour une raison particulière. Ce pouvoir discrétionnaire est délégué aux chefs de centres d'immigration et de bureaux de visas à l'étranger.

7.58 On émet de ces permis, par exemple, à des candidats à l'immigration qui n'ont pas obtenu de visa, à des personnes qui ont commis dans un autre pays une infraction qui aurait été réprouvée par une loi du Parlement, si elle avait été commise au Canada, à des visiteurs qui se présentent à un centre d'immigration après expiration de leur visa, ou encore à des malades qui viennent se faire soigner au Canada.

7.59 Le nombre des permis du ministre augmente d'année en année tel que le montre le tableau qui suit:



7.60 De plus, en 1981, environ 11 800 permis du ministre ont été renouvelés. Ainsi, selon la Commission, elle a émis ou renouvelé 26 300 permis du ministre pendant cette année-là.

7.61 Plus de 90 p. 100 des permis du ministre émis en faveur de personnes cherchant à entrer au Canada vont à des personnes qui appartiennent à une catégorie désignée comme ''autres personnes inadmissibles'' dans le Rapport au Parlement sur les permis du ministre. Malgré l'importance de cette catégorie, l'administration centrale ne procède à aucune analyse des motifs et du nombre croissant et elle n'exerce pas suffisamment de contrôles sur l'émission de ces permis. Par ailleurs, moins de 15 p. 100 des permis du ministre sont émis pour des personnes visées par des programmes spéciaux des réfugiés et des classes désignées.

7.62 L'administration centrale devrait établir des systèmes d'analyse et de suivi sur l'émission et sur le renouvellement des permis du ministre.

La Commission est d'accord avec la recommandation du vérificateur général. Elle instaurera un nouveau système de codage afin de fournir des renseignements plus détaillés sur les détenteurs de ces permis, à des fins d'information et de suivi.

L'exécution de la loi

7.63 Au Canada, cette composante de programme s'occupe de l'admission, aux points d'entrée, ainsi que du contrôle, à l'intérieur du pays, des immigrants et visiteurs, catégorie qui comprend également les travailleurs temporaires et les étudiants.

7.64 Notre vérification a porté sur la gestion des activités suivantes: l'examen primaire, l'examen secondaire, les renseignements, les investigations, les arrestations et les détentions.

7.65 L'examen primaire. Depuis 1964, Douanes et Accise Canada effectue l'examen de toutes les personnes qui cherchent à entrer au Canada. Les agents de Douanes et Accise agissent donc au nom de la Commission de l'emploi et de l'immigration pour l'examen des visiteurs et des immigrants; ils doivent confier à des agents d'immigration, pour un examen secondaire, les immigrants, les visiteurs dont, ceux qui ont besoin d'autorisation, tels les étudiants et les travailleurs temporaires.

7.66 Bien que les agents de Douanes et Accise exercent cette délégation depuis plus de 18 ans, la Commission et Douanes et Accise n'ont pas encore établi de façon claire et formelle les rôles et responsabilités de chacun des deux organismes, ni les liens d'imputabilité afférents à l'examen primaire. Des négociations à cet effet ont débuté en février 1980 et elles se poursuivaient encore lors de notre vérification.

7.67 Des gestionnaires de la Commission se sont inquiétés à diverses reprises de la fiabilité de l'examen primaire. Les centres d'immigration de certains points d'entrée ont compilé les erreurs les plus flagrantes qui ont été portées à leur attention: immigrants admis sans s'être présentés à l'examen secondaire, travailleurs temporaires non-autorisés, visiteurs sans documentation valable pour l'entrée au Canada ou pour le retour dans leur pays de résidence.

7.68 Notre vérification a révélé que l'administration centrale ne possédait aucun mécanisme pour contrôler la conformité ou la pertinence des admissions autorisées par les agents de Douanes et Accise. Cette lacune est d'autant plus importante qu'une personne qui a franchi l'examen primaire est reconnue comme étant admise au Canada. Même si on constate une erreur immédiatement après, on doit alors traiter la personne selon les règles en vigueur pour le contrôle intérieur, ce qui est beaucoup plus complexe et onéreux, le fardeau de la preuve passant alors de la personne qui arrive au Canada à la Commission.

7.69 La Commission a mené un certain nombre d'études pour essayer de mesurer l'efficacité de l'examen primaire dans les principaux aéroports du pays. Elles ont démontré que l'examen primaire ne permettait pas un tri efficace des personnes à envoyer à l'examen secondaire. Ces études n'ont cependant pas réussi à indiquer quels changements il faudrait apporter pour en améliorer

l'efficacité. Par ailleurs, elles ont montré que la procédure en vigueur aux divers points d'entrée ne variait jamais; par conséquent, elle est facile à contourner par ceux qui veulent entrer frauduleusement au Canada.

7.70 Ces études n'ont pas eu de suite: leurs recommandations visant à améliorer le contrôle aux points d'entrée n'ont pas été implantées, car les gestionnaires de l'immigration ne les ont pas jugées concluantes.

7.71 Nous avons constaté que dans plusieurs points d'entrée, les personnes envoyées à l'examen secondaire ne font pas l'objet d'un contrôle à cause de la procédure opérationnelle ou de l'aménagement des points d'entrée. En particulier, dans certains points d'entrée par voie terrestre parmi les plus importants, les personnes envoyées à l'examen secondaire doivent se rendre en voiture à un endroit situé à plusieurs dizaines de mètres de la guérite d'examen primaire. En cas d'affluence, on ne peut contrôler de façon appropriée si elles s'arrêtent et se présentent au bureau de l'immigration.

7.72 Deux listes indiquent aux agents de Douanes et Accise quels arrivants doivent être envoyés à l'examen secondaire. Une première liste désigne des catégories de personnes qui doivent se présenter d'office aux agents d'immigration et une deuxième, sur microfiche, donne les noms de personnes inadmissibles. Contrairement à la procédure établie, et bien que la liste nominale sur microfiche soit régulièrement modifiée et mise à jour, les agents des Douanes la consultent rarement à cause de l'utilisation laborieuse du lecteur de microfiches.

7.73 Les erreurs décelées à la suite d'études d'efficacité et par certains centres d'immigration du Canada (CIC) sont celles qui ont trait à la première liste. Par exemple, des personnes qui appartenaient à des catégories qui devaient se présenter à l'examen secondaire, mais ne l'ont pas fait et qui ont été admises par les agents de Douanes et Accise sans vérification approfondie ou sans les autorisations nécessaires, alors que des personnes évidemment admissibles ont été envoyées à l'examen secondaire.

7.74 L'efficacité de l'examen primaire repose donc principalement sur le flair des agents examinateurs de Douanes et Accise. La majorité de ces agents ne sont pas des spécialistes de l'examen primaire car ils sont soumis à un régime de rotations fréquentes entre de multiples fonctions.

7.75 La Commission a établi des mécanismes de formation à l'intention des agents de Douanes et Accise. Cependant, ces moyens de formation ne touchent pas un nombre suffisamment élevé d'agents de Douanes et Accise de telle sorte que nous avons constaté que ceux-ci ne recevaient pas toujours une formation appropriée en ce qui concerne l'aspect immigration de leurs fonctions.

7.76 La Commission et Douanes et Accise devraient conclure sans délai une entente pour établir clairement les rôles et responsabilités respectifs en ce qui concerne l'examen primaire d'immigration.

7.77 La Commission devrait, de concert avec Douanes et Accise, chercher à améliorer l'efficacité de l'examen primaire par:

-une meilleure utilisation de méthodes de dépistage des personnes inadmissibles;

-un meilleur contrôle des personnes qui doivent se présenter à l'examen secondaire;

-l'intensification de la formation des agents affectés à l'examen primaire.

La Commission est d'accord qu'elle devrait conclure une entente avec Douanes et Accise; des mesures ont été prises pour que cet objectif soit réalisé dans les plus brefs délais. La Commission devrait en effet voir à ce que Douanes et Accise assure la formation de tous les agents affectés à l'examen primaire aux points d'entrée. Trois méthodes de formation sont actuellement utilisées: des manuels d'auto-apprentissage, des cours théoriques et des cours de formation offerts au collège des Douanes et Accise à Rigaud, au Québec. La Commission est également d'accord qu'elle devrait prendre des mesures immédiates pour améliorer l'efficacité des examens primaires et elle poursuivra ses efforts en ce sens.

7.78 L'examen secondaire. Aux principaux points d'entrée, les agents d'immigration reçoivent à l'examen secondaire les immigrants, les visiteurs qui ont besoin d'autorisations et les cas douteux, soit environ 2 300 000 personnes par année.

7.79 Les admissions autorisées par les agents examinateurs sont sans appel et peu de ces décisions sont documentées. Par contre, les décisions défavorables entraînent un processus de révision qui comporte de nombreuses étapes pour s'assurer que le droit d'entrer au Canada ne sera pas refusé de façon arbitraire ou pour une raison futile. Ce processus de révision fonctionne de telle manière que l'agent examinateur supporte effectivement le fardeau de prouver que les personnes auxquelles il refuse l'admission ne sont pas admissibles au Canada, bien que la Loi impose ce fardeau à la personne qui cherche à se faire admettre au Canada.

7.80 Le refus d'admission est en effet immédiatement révisé par un agent d'immigration supérieur qui, s'il est convaincu du bien-fondé de la décision et si la personne visée ne quitte pas de son plein gré le pays, ordonne la tenue d'une enquête devant un arbitre. Avant même la tenue de l'enquête, un agent d'immigration supérieur peut en tout temps réviser de nouveau le cas. S'il y a enquête, l'arbitre décide, soit de l'admission, soit du renvoi de la personne visée. Dans certains cas, il peut y avoir appel de cette décision devant les tribunaux.

7.81 Comme dans le cas de l'examen primaire, l'administration centrale ne possède donc aucun mécanisme de contrôle pour s'assurer de la pertinence et de la conformité des admissions autorisées par les agents examinateurs à la suite de 1,examen secondaire. En conséquence, elle ne peut en rendre compte. Elle prétend que de tels contrôles ne sont pas requis car, selon l'administration centrale, c'est la responsabilité des gestionnaires hiérarchiques de les exercer. Selon elle, il y aurait peu de personnes qui cherchent à entrer illégalement au Canada, et celles qui y parviennent seront éventuellement repérées par les filtres qui existent dans la société canadienne, tels les corps policiers.

7.82 L'administration centrale devrait établir des mécanismes pour contrôler, par sondage ou par un autre moyen, sans cependant créer de la documentation supplémentaire, la Pertinence des admissions autorisées à 1,examen secondaire.

La Commission s'efforcera de trouver d'autres mécanismes pour évaluer le bien-fondé des admissions à l'examen secondaire. Le principal moyen dont elle dispose pour évaluer l'efficacité du système d'admission aux points d'entrée est l'analyse des cas d'exécution de la loi que décèlent les divers systèmes de tamisage en place, par exemple, les corps policiers locaux et la GRC.

7.83 La Commission a établi une banque de données informatisée sur les immigrants et visiteurs, à laquelle la plupart des centres d'immigration importants du pays ont un accès direct. Bien que tous les centres d'immigration (CIC) ne soient pas munis de terminaux et que ceux qui en possèdent n'en aient pas toujours en nombre suffisant, ce système a permis d'améliorer grandement l'information à la disposition des agents et donc la qualité de leurs décisions. La Commission prévoit rendre cette banque de donnée interactive d'ici septembre 1984, ce qui améliorerait encore l'utilité du système.

7.84 Le réseau de renseignements. La Commission maintient un réseau d'agents de renseignements en matière d'immigration. Ces agents sont répartis dans les régions et ils agissent sous l'autorité du directeur régional de l'immigration. Leur rôle comprend la cueillette et l'analyse de renseignements sur l'immigration, de même que la liaison avec d'autres agences de renseignements et corps policiers.

7.85 En principe, le travail des agents devrait permettre le contrôle des activités douteuses ou frauduleuses en matière d'immigration. Nous avons constaté que le réseau accumulait de nombreux renseignements. Par contre, comme ces informations ne sont pas systématiquement exploitées à des fins de contrôle de l'immigration, il s'ensuit, d'une part, que la direction du programme ne dispose pas des analyses et prévisions des tendances douteuses ou frauduleuses qui lui permettrait de prendre des mesures appropriées et, d'autre part, que les efforts consacrés à connaître et neutraliser les réseaux de fraudes reliés à l'immigration sont insuffisants.

7.86 L'administration centrale et certaines régions ont adopté l'an dernier des mesures en vue de corriger cette situation; nous avons relevé le fait que des progrès importants dans cette voie ont été accomplis.

7.87 La direction du Programme d'immigration devrait s'assurer que son réseau de renseignements contribue au contrôle des activités douteuses et frauduleuses en matière d'immigration, notamment par l'analyse et l'exploitation systématiques des renseignements qu'elle recueille.

La Commission continuera d'améliorer son système de collecte et d'analyse des renseignements dans ses efforts d'amélioration soutenue du programme d'exécution de la loi.

7.88 Investigations, arrestations, détentions. En 1981, les agents d'immigration ont procédé à 70 064 investigations et à 2 857 arrestations. Ils ont escorté 1 642 personnes à un point d'entrée ou même, dans quelques cas, jusqu'à leur pays de destination. Quoique l'administration centrale possède des rapports pour la plupart des cas de détention, elle ignore combien de personnes les agents ont détenu dans l'ensemble des régions, ainsi que le nombre total de jours de détention.

7.89 Bien que tous les agents d'immigration possèdent, en vertu de la Loi sur l'immigration, les pouvoirs d'un agent de la paix, y compris celui d'arrestation sans mandat, ce sont surtout les investigateurs qui sont appelés à faire de telles arrestations.

7.90 Notre vérification a révélé que ces activités étaient organisées sur une base locale par les administrations régionales et les centres d'immigration. Par conséquent, des écarts importants selon manifestent dans les objectifs, les méthodes de travail, la sélection et la formation des investigateurs.

7.91 Dans plusieurs centres d'immigration, les investigateurs traitent presqu'exclusivement les cas de contrevenants qui leur sont signalés; ils n'entreprennent que peu ou pas d'investigations en vue d'en découvrir. Ailleurs, les investigateurs effectuent des descentes sur les lieux d'emploi ou de résidence de personnes présumément dans l'illégalité.

7.92 L'administration centrale ne communique pas clairement aux investigateurs ce qu'elle attend d'eux. Elle n'a pas formulé d'objectifs clairs et précis pour la fonction d'investigation et elle n'en exerce pas le contrôle. Elle ne s'assure pas que les investigateurs bénéficient d'une formation appropriée pour appliquer uniformément l'exécution de la loi et être prêts à faire face aux situations périlleuses ou délicates dans lesquelles ils sont susceptibles de selon trouver. Selon elle, les corps policiers, en particulier la Gendarmerie royale du Canada, ont un mandat clair de faire respecter les lois du Parlement, y compris la Loi sur l'immigration, et que cette loi n'impose pas à la Commission d'avoir un rôle actif de détection et de prévention.

7.93 Certaines régions ont commencé à élaborer des lignes directrices plus précises pour pallier l'absence de direction claire émanant de l'administration centrale. Ces initiatives risquent d'accentuer l'écart entre les régions et d'entraîner des dédoublements d'efforts.

7.94 L'administration centrale devrait:

-préciser les objectifs et les rôles des investigateurs au sein du Programme d'immigration;

-mettre au point à leur intention des outils de travail, de formation et de perfectionnement et, au besoin, leur fournir des conseils et des connaissances techniques tant sur les méthodes de travail que sur l'interprétation des lignes directrices et de la procédure.

La Commission est d'accord qu'elle devrait revoir les objectifs et les rôles des investigateurs dans le cadre du Programme d'immigration. Un programme national de formation a été élaboré à l'intention des investigateurs au cours des dix-huit derniers mois et l'on travaille actuellement à l'implanter.

L'arbitrage

7.95 La Direction de l'arbitrage, contrairement aux autres directions de l'administration centrale, exerce une autorité hiérarchique complète. Elle détient l'autorité sur tous les arbitres de l'immigration du Canada.

7.96 Cette forme particulière d'organisation découle du désir de l'administration centrale de conférer aux arbitres un statut particulier à l'intérieur du programme pour garantir et affirmer leur indépendance vis-à-vis des agents qui amènent devant eux les cas sur lesquels ils doivent selon prononcer.

7.97 Les arbitres, au nombre d'environ 75, sont répartis dans 18 villes du Canada. Ils président les enquêtes d'immigration qui ont pour objet de déterminer l'admissibilité des personnes refusées par les agents examinateurs aux points d'entrée et la légalité du statut des présumés contrevenants à la Loi sur l'immigration. De plus, les arbitres procèdent aux auditions périodiques qui ont pour objet d'étudier l'opportunité de garder une personne en détention

en attendant, soit la détermination de son statut, soit la date de son départ du Canada.

7.98 D'après la loi, les arbitres doivent imposer la sanction appropriée, soit le renvoi, l'interdiction de séjour ou l'expulsion, s'ils trouvent que la personne visée est inadmissible ou que son statut est illégal. Ces sanctions ont ceci en commun qu'elles obligent les personnes visées à quitter le Canada.

7.99 À cause de la sévérité de la loi à cet égard, l'administration centrale a voulu s'assurer d'une très grande uniformité des décisions des arbitres partout au Canada et d'une conformité la plus rigoureuse possible avec les exigences de la Loi.

7.100 La vérification a révélé que les arbitres sont encadrés de surveillants auxquels ils peuvent recourir pour des cas complexes et qui revoient systématiquement une partie de leurs décisions. Ils ont à leur disposition une procédure claire et sont rapidement avisés des précédents créés par les tribunaux d'appel.

7.101 Nous avons constaté que la Direction de l'arbitrage, à l'administration centrale, exerçait efficacement la direction à l'égard des arbitres.

L'établissement

7.102 L'objectif de la composante de programme Établissement consiste à aider les immigrants à s'établir et à s'adapter de façon à ce qu'ils deviennent le plus rapidement possible membres à part entière de la société canadienne. Notre vérification a porté sur deux aspects de l'établissement: l'aide à l'adaptation et les prêts aux immigrants.

7.103 L'aide à l'adaptation. Le but de cette activité est de satisfaire aux besoins essentiels des nouveaux immigrants qui sont indigents, jusqu'à ce qu'ils puissent subvenir à leurs propres besoins. L'aide accordée équivaut généralement aux taux d'aide sociale en vigueur dans la province de résidence.

7.104 Les mouvements récents de réfugiés et de personnes de catégories désignées parrainés par le gouvernement fédéral ont causé un accroissement rapide de l'importance du Programme d'aide à l'adaptation.

7.105 Au chapitre de ce programme, la Commission a octroyé les contributions suivantes:

Exercice financier	Contributions (en milliers de dollars)
1978-1979	$ 2 716
1979-1980	16 611
1980-1981	32 866
1981-1982	20 299

7.106 La Direction de l'établissement détient la responsabilité du programme et du budget octroyé; elle établit les lignes directrices du programme et elle en fait approuver les modalités par le Conseil du Trésor. Le secteur d'emploi et assurance est responsable de la mise en oeuvre du programme et des versements de fonds aux bénéficiaires. Notre vérification a révélé que les lignes directrices et la procédure de la Commission ne sont pas suffisamment claires et complètes pour assurer une mise en application uniforme du programme.

Par exemple, selon leur interprétation des mêmes lignes directrices, certains centres d'emploi octroyaient un prêt à l'immigrant, alors que dans les mêmes circonstances, d'autres centres d'emploi lui octroyaient une contribution.

7.107 La Direction de l'établissement devrait, avec la collaboration des gestionnaires et des agents du secteur d'emploi et assurance, clarifier et compléter les lignes directrices et la procédure du Programme d'aide à l'adaptation.

La Commission est d'accord avec cette recommandation. Les lignes directrices sur l'aide à l'adaptation font l'objet de révisions continues. Ce travail, effectué en collaboration avec les régions, vise à rendre les directives plus précises et à tenir compte de l'évolution des besoins.

7.108 À cause du partage des responsabilités entre le secteur d'immigration et celui d'emploi et assurance qui complique la gestion de ce programme, des systèmes de contrôles élaborés s'imposent.

7.109 Lors de notre vérification, la Direction de l'établissement, à l'administration centrale, n'était pas dotée d'un système d'information et de gestion permettant de contrôler le programme de façon convenable et d'en rendre compte. Le système d'information en place ne permettait pas à l'administration centrale de contrôler les coûts de façon appropriée, d'en déterminer la nature et de prendre des mesures correctives, selon le cas. Ainsi, la direction de programme ne connaissait pas les coûts unitaires par type de dépenses importantes, pour chacune des régions, car des tests sur ces données ont démontré que les rapports par région n'étaient ni fiables ni comparables entre eux. Or, à cause des données inexactes et de circonstances telles la situation économique, l'administration centrale avait dû en 1981-1982, à deux reprises, demander des affectations de crédits supplémentaires en cours d'exercice.

7.110 La Direction de l'établissement, après étude et consultation avec les régions, a introduit en avril 1982 un nouveau système d'information. La direction de l'Établissement espère ainsi assurer une meilleure gestion du programme.

7.111 Le contrôle financier doit normalement assurer que l'aide accordée aux immigrants est apportée conformément aux modalités approuvées par le Conseil du Trésor et à la procédure interne. Notre examen, qui comportait un échantillon de 100 dossiers répartis dans sept des plus importants centres d'emploi du pays, a révélé diverses situations qui n'étaient pas conformes aux directives et qui avaient échappé aux contrôles financiers et administratifs en place. Ainsi, nous avons relevé les erreurs suivantes que les services administratifs locaux et régionaux n'avaient pas détectées:

Type d'erreurs relevées	% des dossiers examinés
oAide accordée au titre des besoins ''existentiels'' (sic) sans que les bénéficiaires aient passé l'entrevue mensuelle obligatoire.	34
oEntentes avec les bénéficiaires non approuvées par un surveillant.	18

oBénéfices plus élevés que les taux provinciaux du bien-être social sans l'approbation du bureau régional. 11

7.112 La Commission devrait s'assurer que le contrôle des contributions et des prêts accordés au chapitre du Programme d'aide à l'adaptation soit conforme à la procédure interne et aux modalités approuvées par le Conseil du Trésor.

La Commission révisera ses procédés de contrôle dans le but d'en accroître l'efficacité et de faire en sorte que soient mieux respectées les lignes directrices internes et les modalités du Conseil du Trésor qui régissent le Programme d'aide à l'adaptation.

7.113 Nous avons également constaté que les conseillers en emploi qui octroyaient les contributions n'avaient pas à leur disposition de procédure pour déterminer de façon objective et uniforme si les immigrants qui réclamaient une aide financière étaient effectivement éligibles. Les conseillers sont donc appelés à octroyer des montants à des immigrants sans avoir déterminé le bien-fondé de la demande de ceux-ci.

7.114 La Commission devrait préciser la procédure en vigueur au chapitre du Programme d'aide à l'adaptation afin de permettre de déterminer de façon uniforme et objective si le requérant est éligible aux contributions ou aux prêts.

La Commission révisera ses lignes directrices afin d'assurer une mise en application plus uniforme et plus équitable du programme. Elle a entrepris trois projets pilotes qui comportent des vérifications indépendantes auprès d'un échantillon de bénéficiaires de l'aide à l'adaptation.

7.115 Prêts aux immigrants. Des prêts peuvent être octroyés à des immigrants, à des réfugiés et à des membres de catégories désignées pour les aider à défrayer le coût de leur voyage au Canada et à s'y établir. Une avance renouvelable de $ 60 millions au ministre est disponible à cette fin.

7.116 Un grand nombre de réfugiés ont bénéficié de ces prêts, de telle sorte que le solde à recouvrer a connu un accroissement rapide tel que le montre le tableau suivant:

Au 31 mars	Solde à recouvrer (en millions de dollars)
1979	
1979	$ 3,7
1980	25,7
1981	40,5
1982	43,0

La valeur moyenne élevée des sommes que les réfugiés ont à rembourser, alliée à leurs problèmes de langue et à leur condition économique encore généralement précaire, a causé des difficultés de recouvrement.

7.117 Entre le 1er avril 1980 et le 31 mars 1982, la Commission a recouvré $ 10,8 millions sur un total d'au-delà de $ 53,0 millions à recouvrer.

7.118 Après examen d'un échantillon de 100 des 34 000 prêts qui étaient en circulation au 31 décembre 1981, nous avons constaté que les prêts consignés aux registres de la Commission étaient documentés et comptabilisés de façon satisfaisante.

7.119 En général, la Commission n'avait pas réussi à cette date à conclure avec les débiteurs des ententes mutuelles durables pour assurer le prompt remboursement des prêts. De plus, à la même date, les agents de recouvrement avaient classé dans une catégorie ''débiteurs à retracer'' 9 100 prêts en souffrance qui représentaient quelques 25 p. 100 du nombre total des prêts et qui avaient une valeur de $ 10 300 000; les agents avaient donc perdu le contact avec les débiteurs de ces prêts. La Commission avait reçu, au cours du mois de décembre 1981, des paiements pour 9 000 des 34 000 prêts en circulation. L'analyse de notre échantillon a produit les moyennes suivantes:

-2,6 mois entre l'octroi du prêt et son inscription au système;

-4,2 mois avant le premier effort de recouvrement envers les débiteurs qui accusent un arrérage;

-4,9 mois entre chaque effort de recouvrement subséquent.

7.120 Les pratiques de recouvrement de la Commission ne tiennent pas compte du Règlement sur l'immigration de 1978, y compris les modalités particulières applicables aux réfugiés et aux membres de catégories désignées en ce qui concerne l'échéance des remboursements. Dans l'échantillon examiné, et selon l'information aux dossiers, 95 p. 100 des débiteurs accusaient un retard moyen de 14,8 mensualités dans leurs remises, par rapport aux dispositions du Règlement. La valeur totale de notre échantillon de 100 prêts s'élevait à $ 118 778 au 31 décembre 1981, dont les remises en souffrance atteignaient $ 61 884, soit 52 p. 100 de la valeur totale des prêts. Les gestionnaires de la Commission ont expliqué cette situation par le montant élevé des prêts accordés aux réfugiés et le délai de remboursement trop court prévu par le Règlement.

7.121 En vertu du Règlement, la Commission ne perçoit aucun intérêt sur les prêts aux réfugiés et aux personnes de catégories désignées. Par conséquent, tout retard dans le remboursement de la part des immigrants appartenant à ces catégories diminue la valeur actuelle de l'actif du gouvernement du Canada que constituent ces prêts.

7.122 Le système informatisé de contrôle utilisé à l'heure actuelle ne fournit pas l'information pertinente pour contrôler de façon appropriée les activités de recouvrement des services financiers. Les agents de recouvrement ne disposaient pas de rapports indiquant, pour chaque débiteur, les ententes de remboursement, les arrérages par rapport à ces ententes et la date et le montant des dernières remises. La Commission a amorcé la mise au point d'un nouveau système de contrôle informatisé qui devrait fournir cette information; son implantation est prévue pour le début de 1983.

7.123 La Commission devrait continuer à améliorer ses normes et sa procédure de recouvrement des prêts aux immigrants et assurer que ses système d'information et de gestion financière correspondent à l'importance du fonds de prêts.

La Commission poursuivra ses efforts pour améliorer ses normes et sa procédure de recouvrement. À cette fin, elle met au point un nouveau système

d'information et de contrôle qui l'aidera à administrer les prêts aux immigrants.

Aspects particuliers de la gestion

7.124 Nous avons examiné trois aspects particuliers de la gestion du programme: les systèmes de contrôle et de suivi, l'évaluation de l'efficacité et l'évaluation de l'efficience du programme.

Les systèmes de contrôle et de suivi

7.125 Le programme d'immigration est caractérisé par le haut niveau de délégation et d'autonomie de décision dont jouissent les agents d'immigration et aussi par le système de direction fonctionnelle qui confie à une direction de l'administration centrale le soin d'élaborer les lignes directrices que doivent mettre en application les agents d'immigration qui relèvent des directions régionales.

7.126 Pour que la direction de l'Immigration puisse maintenir l'imputabilité du programme sous cette forme d'organisation, elle doit disposer de mécanismes de contrôle et de suivi systématiques sur l'exercice par les agents d'immigration de tous niveaux du pouvoir discrétionnaire qui leur est accordé et, réciproquement, les agents doivent être tenus de rendre compte de l'usage qu'ils en font.

7.127 Nous avons constaté que le principal mécanisme que l'administration centrale a instauré pour contrôler si les décisions des agents étaient conformes à la Loi, au Règlement et aux lignes directrices et en effectuer un suivi, consistait en un réexamen des cas qui sont portés à son attention par voie de représentation à la suite d'une décision défavorable.

7.128 Ceci constitue un système de contrôle par exception qui ne porte que sur les décisions qui ont été défavorables au requérant. Ces décisions avaient, au préalable, été revues à plusieurs niveaux hiérarchiques du ClC et de la région pour s,assurer qu'elles étaient conformes à la Loi, au Règlement et aux lignes directrices et que l'agent avait pris en considération toutes les possibilités.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada d'utiliser son pouvoir discrétionnaire de façon favorable pour des motifs humanitaires ou de compassion.

7.129 De plus, ces décisions défavorables peuvent être sujettes à révision soit par les agents supérieurs d'immigration, soit par les arbitres, soit par la Commission d'appel de l'Immigration et par les tribunaux, ce qui constitue autant de contrôles supplémentaires.

7.130 Par contre, les décisions des agents d'immigration favorables aux requérants sont généralement sans appel; elles ne font qu'exceptionnellement l'objet de plaintes, de représentations, d'enquêtes ou de recours devant les tribunaux; elles ne sont donc presque jamais portées à l'attention de l'administration centrale. Le principal mécanisme dont dispose l'administration centrale pour s'assurer que les décisions rendues par les agents sont conformes à la Loi, au Règlement et aux lignes directrices qu'elle émet est donc inopérant dans le cas des décisions favorables.

7.131 Les administrations régionales effectuent certains contrôles mais les mécanismes varient d'une région à l'autre. Cependant, aucune des régions que nous avons visitées n'effectuait de contrôles ni de surveillance sur les décisions favorables qui n'exigeaient pas de documentation, telles que les admissions à l'examen primaire, la plupart de celles autorisées à l'examen secondaire, les résultats de plusieurs investigations et vérifications de statut.

7.132 La Commission devrait mettre en place des mécanismes de contrôle et de suivi systématiques pour s'assurer que les décisions des agents étaient conformes à la Loi, au Règlement et aux lignes directrices.

La Commission examinera ses mécanismes de contrôle et de suivi afin de s'assurer que les décisions des agents sont conformes aux dispositions de la Loi et du Règlement et afin d'apporter des améliorations, s'il y a lieu. En outre, la Commission révisera et renforcera les liens fonctionnels entre l'administration centrale et les administrations régionales afin d'exercer un meilleur contrôle sur les activités des régions.

L'évaluation de l'efficacité du programme

7.133 La responsabilité de mesurer l'efficacité du Programme d'immigration revient à la Direction générale de l'évaluation des programmes qui fait partie du Groupe de la politique et de la planification stratégiques. Le contrôle continu de l'efficacité du programme revient aux gestionnaires du programme. Le mandat et les responsabilités de la fonction d'évaluation sont maintenant régis par la politique d'évaluation des programmes du ministère, émise en mai 1982.

7.134 Notre examen des procédés utilisés pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité du programme a porté sur le plan d'évaluation à long terme, sur les études d'efficacité de l'examen primaire réalisées aux aéroports de Mirabel en 1978 et de Vancouver en 1981 et sur l'évaluation du Programme de parrainage privé des réfugiés terminée en mai 1982. De plus, nous avons examiné quels étaient les indicateurs d'efficacité utilisés par les gestionnaires du programme.

7.135 Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'immigration en 1978, le Programme d'immigration n'a été évalué que de façon très partielle, puisque seulement deux composantes ont fait l'objet d'études d'efficacité. Ces deux composantes sont l'examen primaire de l'activité Exécution de la loi dont nous avons traité plus avant dans le présent chapitre et le Programme de parrainage privé des réfugiés de l'activité Etablissement.

7.136 La Direction générale de l'évaluation des programmes a développé en mai 1981 un plan d'évaluation à long terme qui indique les composantes et activités du Programme d'immigration qui seront sujettes à l'évaluation de l'efficacité. Nous avons constaté que le plan est complet et que l'ensemble du programme sera évalué sur une base de cinq ans, à partir de 1981-1982. Le calendrier des activités à évaluer a été approuvé par le Comité de vérification et d'évaluation.

7.137 L'examen primaire. Les études de Mirabel et Vancouver avaient toutes deux pour but d'établir l'efficacité de l'examen primaire et de recommander, si cela était approprié, des modifications à la procédure de présentation à l'examen secondaire pour améliorer l'efficacité de ce mécanisme.

7.138 Après examen de ces études, nous avons constaté que la méthodologie utilisée ne permettait pas de tirer une conclusion finale sur la nécessité d'apporter des modifications à la procédure de renvoi à l'examen secondaire. La Direction générale de l'évaluation des programmes aurait dû avoir recours, dans un tel cas, à des études préparatoires à l'évaluation qui auraient permis de déceler les faiblesses de la méthodologie utilisée.

7.139 Nous avons également constaté que les rapports de ces études n'ont pas été présentés au sous-ministre.

7.140 La direction a depuis comblé ces lacunes lors de l'étude du Programme de parrainage privé des réfugiés en adoptant la politique d'évaluation de programme du ministère.

7.141 Le Programme de parrainage privé des réfugiés. Le Programme de parrainage a pour but de favoriser l'adaptation rapide des réfugiés au pays et d'impliquer directement des Canadiens dans le processus de réétablissement.

7.142 Dès la fin du programme, en 1981, la Direction générale de l'évaluation en a mené une évaluation en vue d'en déterminer l'efficacité par rapport aux autres modes d'établissement et d'en évaluer le potentiel de réactivation à l'avenir.

7.143 Notre vérification a révélé que cette évaluation avait été effectuée convenablement.

7.144 Le contrôle continu de l'efficacité. La Commission a établi des critères de sélection qui doivent lui permettre de s'assurer, entre autres, que les immigrants étaient sélectionnés de façon à s'adapter à la vie canadienne et que le Programme d'immigration contribuait à résoudre les besoins en main-d'oeuvre qualifiée du marché du travail canadien. Nous avons déjà présenté quelques observations au sujet des critères de sélection des membres de la catégorie de la famille.

7.145 Nous avons en outre constaté que la Commission n'avait pas élaboré de systèmes de mesure d'efficacité dans des secteurs où il était possible de le faire. Par exemple, la Commission ne dispose pratiquement pas de données sur l'adaptation des immigrants au pays. Les dernières études sur l'adaptation des immigrants indépendants étaient basées sur des données de 1976 à 1978. L'adaptation des membres de la catégorie de la famille n'a jamais fait l'objet d'une étude. La Commission ne mène pas non plus d'enquête auprès du public afin de mesurer l,accueil réservé aux immigrants par la population. Des données sur l'adaptation des réfugiés ne sont disponibles que depuis cette année.

7.146 La Commission devrait établir des indicateurs d'efficacité permettant d'obtenir plus de renseignements sur l'adaptation des immigrants au pays et d'être en mesure de faire rapport sur l'efficacité du programme.

La Commission est d'accord avec cette recommandation. Elle poursuivra de façon systématique son évaluation de l'efficacité du Programme d'immigration et, pour chaque évaluation, elle établira, au besoin, d'autres indicateurs de rendement.

L'évaluation de l'efficience du programme

7.147 Le rapport TRACE de 1979 recommandait à la Commission une révision des systèmes de mesure du rendement afin de déterminer:

-les activités pour lesquelles des normes, validées par des techniques de mesure du travail, pouvaient être déterminées;

-si un ensemble plus uniforme de normes pouvait être établi à des fins d'utilisation dans toutes les régions;

-si les systèmes pouvaient servir à déterminer les niveaux réels d'efficience afin de déterminer le potentiel d'amélioration de l'efficience.

7.148 La Commission a créé le Comité de direction de la mesure du rendement (CDMR) afin de guider l'élaboration et la coordination des mesures du rendement et d'en promouvoir l'utilisation au sein de la Commission.

7.149 La politique énoncée par le CDMR, le 9 mai 1979, assignait la responsabilité pour la mesure du rendement et les normes de temps au sein de la Commission et du ministère au directeur exécutif, Finances et Administration. Le CDMR a d'autre part assigné la responsabilité pour l'identification de zones susceptibles d'amélioration de l'efficience et de l'efficacité aux divers directeurs de programme. Des groupes de travail de l'administration centrale selon sont vu déléguer la responsabilité de recommander l'implantation d'indicateurs de rendement et de dégager les besoins de l'administration centrale en ce qui concerne l'établissement d'indicateurs supplémentaires.

7.150 Cependant, l'implantation de mesures de rendement et le suivi de l'efficience sont laissés à la discrétion des régions. Le manque de direction claire et ferme quant à l'utilisation des mesures de rendement risque de résulter en l'absence de mesures correctives sur le plan opérationnel.

7.151 Le CDMR a choisi des domaines pour la détermination des normes en selon basant sur les bénéfices anticipés par leur utilisation. Puisque le Programme d'immigration ne représente que 10 p. 100 des années-personnes à la Commission, on lui avait assigné une priorité moindre, comparativement aux programmes d'emploi et d'assurance. Un plan a été établi pour déterminer des normes de temps pour le Programme d'immigration; les activités de recrutement et de sélection, qui représentent 20 p. 100 des années-personnes, ont reçu la priorité pour l'établissement de normes, exercice que la Commission prévoyait durer 63 semaines. Lors de la vérification, aucun plan de travail n'avait été établi pour les autres composantes majeures du Programme d'immigration.

7.152 La Commission dispose actuellement d'un système d'information à la gestion dont l'un des objectifs est de traiter les données nécessaires pour mesurer et pour faire rapport sur le rendement en matière d'immigration. Bien que la vérification n'ait pas eu pour objet d'examiner le système, elle a révélé que les indicateurs de rendement présentement traités par ce même système ne fournissaient pas une mesure de rendement qui soit réelle et complète. En effet, la mesure de l'efficience en usage représente l'écart entre le coût unitaire prévu au budget et le coût unitaire réel. Or, les coûts unitaires prévus ne sont pas calculés selon des normes de temps qui tiennent compte du niveau et de la qualité de service désirés. On ne peut donc pas utiliser les coûts unitaires prévus au budget en tant que mesure du rendement et moyen pour améliorer la productivité. Ainsi, la Commission n'est pas encore en mesure de faire un suivi efficace du rendement en matière d'immigration.

7.153 Afin de faire un suivi efficace du rendement et d'améliorer la productivité au sein du Programme d'immigration, la Commission devrait continuer à:

-structurer un système de rapports sur le rendement qui:

oétablirait des normes dans tous les cas où il est utile de le faire;

ocomparerait les extrants aux normes et identifierait les écarts;

opréciserait les bureaux, districts ou régions qui ont un rendement inacceptable;

ocomparerait le niveau des ressources en place avec celui qui est nécessaire à l'accomplissement du travail, visant un niveau d'efficience donné.

-assurer que les gestionnaires à tous les niveaux soient tenus responsables de poser les gestes nécessaires pour améliorer le rendement.

La Commission est d'avis que la recommandation du vérificateur général va dans le sens de ses propres initiatives en matière de rendement; elle accordera un attention particulière aux points que le vérificateur général souligne.

LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

Table des matières

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE	8.12	29
Portée de la vérification	8.15	233
Observations et recommandations		
Planification stratégique et opérationnelle	8.21	235
Mesure de l'efficacité des programmes et rapports qui s'y rattachent	8.28	236
Recherche	8.37	238
Développement du secteur agro-alimentaire	8.53	242
Réglementation et inspection agro-alimentaire	8.61	244
Services de soutien	8.69	247
Information destinée au Parlement	8.99	255

Pièce
8.1 Organigramme, le 31 mars 1982 230

LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

SOMMAIRE

8.1 Le ministère de l'Agriculture, établi en 1867, avait pour objectif principal de maîtriser les maladies du bétail. En 1886, on a mis sur pied un réseau de fermes expérimentales afin d'aider les agriculteurs à mieux utiliser leurs ressources. Depuis cette date, le ministère a élargi son champ d'action en fonction du rythme de croissance et d'expansion de l'industrie agro-alimentaire, de telle sorte qu'aujourd'hui il compte plus de 10 000 employés et veille à l'application d'environ 40 lois du Parlement.

8.2 Les objectifs globaux du ministère, publiés dans le rapport annuel de 1980-1981, se lisent comme suit:

-répondre aux besoins des Canadiens en leur fournissant des aliments et à prix abordables;

-procurer aux agriculteurs un revenu équitable pour leur travail et leurs investissements;

-exploiter au maximum les possibilités d'exportation.

8.3 Le ministère exploite deux programmes importants:le Programme de développement du secteur agro-alimentaire ainsi que le Programme de la régle- mentation et de l'inspection agro-alimentaire. 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 agricoles sont intégrés au portefeuille agricole, comme l'indique l'organigramme ci-joint (pièce 8.1); ils ne font, toutefois, pas partie du ministère bien qu'ils relèvent directement du ministre et ne sont pas compris dans la présente vérification intégrée.

8.4 Selon nous, les activités de planification et de gestion du ministère ne comportent aucune faiblesse importante. Le ministère a commencé il y a environ trois ans à apporter des changements importants à sa structure organisationnelle et à son processus de gestion. Quelques-uns de ces changements ne sont pas encore entièrement opérationnels et il est encore possible de les améliorer. La majorité de nos observations se rapportent à des problèmes dont la direction est consciente et qu'en général, elle est déjà en train de résoudre. Les paragraphes suivants résument les plus importantes de ces observations.

8.5 Planification. Le ministère possède de bons systèmes de planification stratégique et opérationnelle cependant les mécanismes d'application ne fonction- nent pas encore parfaitement. Les stratégies sont définies en termes généraux et se rattachent souvent à plusieurs objectifs de programme et unités organisation- nelles.Ceci rend l'attribution des responsabilités et l'évaluation des progrès très difficile.

8.6 Mesure de l'efficacité des programmes et rapports qui s'y rattachent. Afin de faciliter l'évaluation de programme, le ministère a groupé les ressources et les activités d'évaluation de programme en composantes ayant des objectifs communs. Les objectifs de ces composantes ne sont pas exprimés assez clairement pour permettre l'utilisation de l'information de gestion actuelle à des fins d'un contrôle suivi de l'efficacité. La Division de l'évaluation des programmes n,a jamais réussi, pour diverses raisons, à terminer tout le travail prévu, ce qui fait qu'aucune étude d'évaluation de l'efficacité n'a encore été menée à terme.

8.7 Gestion de l'utilisation optimale du personnel. La dotation de plusieurs postes-clés accuse un retard important. Ce retard est attribuable à plusieurs facteurs, notamment l'incompréhension du processus de dotation, la planification insuffisante des ressources humaines et la définition imprécise des responsabilités en matière de formation et de dotation.

8.8 La planification des ressources humaines ne fait pas partie intégrante des plans de travail ou des plans à long terme du ministère. De fait, on présume que dans le cadre normal du processus de planification, un effectif complet, comprenant des employés dûment qualifiés, sera en place en tout temps. Cependant il se pourrait que plus de 300 des chercheurs scientifiques actuels de la Direction générale de la recherche prennent leur retraite d'ici quatre ans.Cette dernière a tout récemment établi un plan visant leur remplacement, mais elle n,a pas évalué les répercussions de la pénurie éventuelle de spécialistes.

8.9 Gestion et contrôle financiers. La plupart des systèmes nécessaires à la gestion financière fonctionnent bien.Toutefois, les programmes de recherche ne possèdent pas de systèmes permettant de faire le lien entre les coûts et les résultats obtenus des projets de recherche. D'ici à ce qu'il y ait des données de ce genre, le ministère ne sera pas en mesure de fournir au Parlement une information valable sur ses dépenses, conformément aux procédés révisés du Budget des dépenses.

8.10 Les prélèvements prévus dans la Loi sur l'assistance à l'agriculture des Prairies ont cessé en 1972. Le solde des prélèvements accumulés au Fonds de secours de l'agriculture des Prairies qui s'élève à $ 9 millions n'a pas encore été désengagé.

8.11 Recherche. Suite à notre vérification d'envergure gouvernementale de la recherche et du développement, le ministère a apporté certaines améliorations à

ses systèmes et à ses procédés, ce qui entraîna des meilleurs systèmes de gestion dans ce domaine. Toutefois, il y a encore des problèmes en ce qui concerne les mesures de sécurité dans les laboratoires et l'élimination des déchets susceptibles d'être dangereux.On n'a attribué aucune responsabilité ni établi de procédés en ce qui a trait à la coordination, au contrôle et à la surveillance des mesures de sécurité, non plus qu'à la manutention et à l'élimination des déchets. Étant donné que les laboratoires manipulent des substances nuisibles à la santé, il faut que les employés et le grand public soient protégés contre le danger de contamination.

8.12 Développement du secteur agro-alimentaire. On a établi le pro- gramme d'évaluation génétique des bovins laitiers en 1905 afin de fournir des données qui permettraient l'amélioration génétique des troupeaux. En 1981, seulement 13 p. 100 de tous les bovins laitiers du Canada étaient visés par ce programme. 11 serait peut-être bon d'évaluer l'importance de la participation du ministère aux activités des programmes d'évaluation génétique.

8.13 Réglementation et inspection agro-alimentaire. La qualité du travail accompli dans les domaines de la réglementation et de l'inspection est en général bien surveillée et contrôlée. Cependant, la qualité de l'inspection n'est pas toujours surveillée dans le domaine de la Quarantaine des plantes, où l'objectif est d'empêcher l'introduction, l'établissement et la dissémination des maladies végé- tales et des insectes parasites, au pays et à l'étranger. C'est un domaine tout particulièrement délicat puisqu'au cours des périodes de pointe, le personnel régulier chargé de l'inspection reçoit l'aide de personnes qui n'ont pas eu de formation. Les récoltes et les marchés d'exportation sont donc menacés.

8.14 L'inspection et le classement des viandes dans les abattoirs, effectués par les Services nationaux d'inspection (Hygiène des viandes), ont entraîné des dépenses en temps supplémentaire qui ont dépassé $ 5 millions en 1980-1981; on n'a recouvré que 60 p. 100 de ce montant. Ce faible recouvrement des coûts est attribuable, du moins en partie, aux heures de travail différentes des fonction- naires et des employés de l'industrie.

Portée de la vérification

8.15 Au cours de notre vérification intégrée du ministère de l'Agriculture, nous avons examiné:

-les procédés servant à la planification du travail du ministère;

-les mécanismes de contrôle opérationnel visant à assurer le déroulement efficient des programmes;

-les procédés servant à l'évaluation des résultats des principales initiatives du ministère.

8.16 L'examen avait pour but d'évaluer dans quelle mesure la gestion du ministère respectait les principes d'économie et d'efficience et de vérifier s'il existait des procédés raisonnables visant à mesurer les résultats des activités du ministère.

8.17 Le ministère a évolué au cours des dernières années; au début, il consistait en un groupe décentralisé d'entités particulières, et est devenu par la suite un conglomérat hautement centralisé dont les pouvoirs généraux sont concentrés à l'administration centrale. Les bureaux régionaux se chargent de

fournir les services et de recueillir des renseignements sur les marchés. A cause de cette structure, l'obligation de rendre compte est partagée entre l'adminis- tration centrale qui est chargée de l'économie et de l'efficacité, et les établis- sements régionaux qui doivent fournir de façon efficiente les services ministé- riels.

8.18 Nous avons donc organisé notre vérification afin d'examiner la gestion du ministère, notamment les fonctions de planification et d'évaluation des programmes, ainsi que les mécanismes permettant le déroulement efficient des programmes au niveau des régions.

8.19 En ce qui a trait aux activités de la Direction générale de la recherche, notre examen a été précédé d'une étude d'envergure gouvernementale sur la recherche et le développement, étude dont il est question au chapitre 2 de notre Rapport de 1981. Nous nous en sommes donc tenus, au cours de notre vérification, à l'évaluation de la mesure dans laquelle les systèmes de planifica- tion, de contrôle et d'évaluation de la recherche étaient intégrés à l'ensemble des autres systèmes du ministère, et à l'étude des modifications apportées depuis l'examen de 1981. Nous avons également examiné les pratiques en matière de santé et de sécurité au sein de la Direction générale de la recherche.

8.20 Lors de la vérification de l'efficience des opérations, nous nous sommes attardés au déroulement des activités du Programme de la réglementa- tion et de l'inspection agro-alimentaire, étant donné qu'environ 43 p. 100 de l'ensemble des ressources humaines du ministère y sont consacrées. La recherche en utilise environ 40 p. 100, tandis que l'ensemble des autres activités absorbe le reste des ressources. Le Programme de la réglementation et de l'inspection agro- alimentaire est le programme opérationnel le plus important et comprend la majorité des fonctions liées à la fourniture de services au grand public.

Observations et recommandations

Planification stratégique et opérationnelle

8.21 Systèmes et documentation de planification. Le ministère possède les éléments d'un bon système de planification stratégique et opérationnelle. Le système a été amélioré depuis son élaboration il y a deux ans, élaboration qui faisait suite aux recommandations du rapport de l'enquête PPCG, publié en avril 1979 par le Bureau du contrôleur général. Les mécanismes de mise en application du système ne fonctionnent pas encore parfaitement et pourraient être améliorés.

8.22 Le ministère s'est efforcé de consigner ses systèmes de planification dans des documents appropriés et d'habituer les gestionnaires à s'en servir. Jusqu'ici, on a essayé surtout de définir les rôles et les responsabilités du gestionnaire des opérations. À cause de cela, les rôles des groupes de soutien notamment les Directions générales des finances et du personnel, dans le processus de planification n'ont pas été clairement définis. En outre, on n'a pas entièrement intégré au processus de planification l'information provenant des divers systèmes de gestion. Par exemple, on pourrait améliorer davantage le processus de planification stratégique au moyen de l'information fournie par la division de l'Évaluation des programmes sur l'efficacité des programmes ainsi que l'information fournie par la division des Finances sur l'analyse financière des dépenses des exercices précédents et du coût des autres solutions de rechange.

8.23 Le ministère devrait veiller à ce que les rôles que jouent les groupes de soutien dans le processus de planification et le rapport entre ce processus et les autres systèmes de gestion soient définis plus clairement et consignés dans des documents appropriés.

Le ministère accepte cette recommandation. Les systèmes de planification ayant évolué, les rôles et les rapports des Finances, du Personnel et de la Planification stratégique ont fait de même. C'est également le cas pour les liens existant entre les systèmes de planification et les autres systèmes de gestion. Ces rôles, rapports et liens seront explicités et consignés d'ici le 31 mars 1983.

8.24 Objectifs. Les objectifs du ministère sont établis selon un ordre bien précis, qui permet de refléter les buts et objectifs ministériels dans la planification opérationnelle des centres de responsabilité. Cette hiérarchie sert de point de départ à l'élaboration des plans stratégiques et opérationnels. Toutefois, la responsabilité de quelques-uns des sous-objectifs ministériels de cette gradation est partagée entre au moins deux directions opérationnelles du ministère. Par exemple, le sous-objectif du ministère qui régit le maintien du marché est réparti en trois éléments dont l'un (le développement des marchés et l'analyse économique) relève de la Direction générale de la commercialisation et de l,économie; les deux autres (services de classement et de contrôle et l'exportation) relèvent de la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments. Il n'existe aucun mécanisme officiel pour assurer la coordination et l'intégration des plans assortis à ces sous-objectifs. Le ministère est conscient de ces lacunes, grâce aux examens effectués par un groupe intégré, et tente actuellement d'améliorer la situation.

8.25 Plans stratégiques. Le document du ministère intitulé: Base de données sur la planification stratégique, constitue le document de base sur lequel s'appuie le processus de planification stratégique. Bien que ce document présente une bonne évaluation du contexte et détermine les défis à relever et les stratégies éventuelles à utiliser, il ne présente pas de solutions de rechange qui contiennent les coûts et avantages prévus, ce qui limite son utilité dans les prises de décisions.

8.26 Le processus de planification stratégique résulte en un mémorandum des priorités du sous-ministre qui détermine la stratégie à employer face aux défis. Ce mémorandum fournit des directives générales aux gestionnaires sur l'établissement de plans opérationnels. Un mécanisme d'information de retour, inhérent au système de planification, assure l'élaboration de stratégies aux niveaux inférieurs du ministère. Nous avons constaté que les stratégies à employer face aux défis sont énoncées en des termes très généraux dans le mémorandum et se rattachent souvent à plusieurs objectifs de programmes et unités organisationnelles. En outre, on ne trouve aucun ordre d'importance des stratégies qui se rapportent aux activités et aux ressources actuelles du ministère.

8.27 Il faudrait appuyer par une analyse des coûts et des avantages possibles les propositions de planification stratégique qui sont formulées dans le document intitulé: Base de données sur la planification stratégique.

Le ministère déclare que les solutions de rechange de la planification stratégique se prêtent mal à des analyses quantitatives et détaillées des coûts et des avantages. Ce genre d'analyse s'encadre mieux avec les plans d'exécution qu'a demandé le sous-ministre, dans son mémorandum des priorités de 1982. Toutefois, dans la prochaine version du document: Base de données sur la

planification stratégique, l'on s'efforcera de fournir une analyse descriptive des avantages et des désavantages de chaque stratégie proposée et d'y inclure, si possible, une évaluation quantitative.

Mesure de l'efficacité des programmes et rapports qui s'y rattachent

8.28 En juillet 1977, le ministère a mis sur pied une section intégrée de planification et d'évaluation. Cela faisait partie d'une série de mesures visant à assurer au ministère une meilleure direction et un meilleur contrôle sur ses directions opérationnelles, qui, traditionnellement, jouissaient jusqu'alors d'une grande autonomie. Au cours de la première année, on a surtout travaillé à l'élaboration de la fonction de planification. En 1978, on a établi un Comité d'évaluation des programmes et de vérification, et on a décidé d'une politique ministérielle d'évaluation des programmes.

8.29 Depuis 1978, la Division de l'évaluation des programmes a surtout travaillé à mettre sur pied la fonction d'évaluation. La politique de 1978 portant sur l'évaluation de programme a été révisée et adoptée en 1980. En 1979, le ministère a réparti ses programmes en 45 composantes qui devaient être évaluées au cours d'une période de 10 ans. En 1981, il les a redéfinies et les 35 nouvelles composantes doivent être évaluées au cours d'une période de sept ans et demi. On est en ce moment à réviser de nouveau les composantes du programme. On a consacré beaucoup de temps à l'élaboration d'un manuel de la méthodologie d'évaluation de programme qui n'est pas encore terminé.

8.30 Au moment de notre vérification, la Division avait terminé quatre études, mais aucune d'elles n'était une évaluation de l'efficacité. Ces études consistaient en un examen du programme d'information et en des études prépara- toires à l'évaluation du programme de développement de la production-animaux, du programme de protection contre les risques associés à la production et du développement des marchés et de l'analyse économique. Puisque l'étude du programme d'information était un examen de gestion elle n'a pas fait l'objet de notre vérification.

8.31 La Division de l'évaluation des programmes n'a jamais réussi à effectuer toutes les études préparatoires à l'évaluation ni toutes les études d'évaluation prévues. Cela est attribuable, en partie, aux retards dans l'obtention des ressources et des demandes concurrentielles qui parviennent à la division, comme celles des organismes centraux. Les études préparatoires à l'évaluation effectuées par la Division sont généralement satisfaisantes.

8.32 On est à établir des indicateurs de rendement qui serviront à évaluer l'état d'avancement des plans de travail. Au cours des dernières années, le ministère s'est grandement amélioré dans la rationalisation de ses objectifs et sous-objectifs. Afin de compléter le processus, il faudrait, lorsque c'est possible, formuler les objectifs des composantes de programme en des termes qui permettent d'en mesurer la réalisation. 11 est probable que quelques-uns de ces indicateurs de rendement puissent servir à déterminer, de façon continue, dans quelle mesure on atteint les objectifs des composantes de programme.

8.33 Dans le cas de certaines composantes de programme, la responsabilité administrative n'a pas été déterminée. La plupart des composantes relèvent d'une seule direction générale et sont donc la responsabilité des gestionnaires de cette direction générale. Cependant, puisque certaines composantes comportent des activités au sein d'au moins deux directions générales il semblerait que personne n'a été chargé spécifiquement de la réalisation des objectifs de programme.

8.34 Le ministère devrait utiliser, pour le contrôle suivi de l'efficacité des programmes, les données disponibles que préparent les gestionnaires de programme.

Le ministère signale que les renseignements disponibles préparés par les gestionnaires de programme visent habituellement les objectifs opérationnels. Dans bien des cas, il faut établir des indicateurs d'efficacité pour les programmes. Actuellement, on met l'accent sur le besoin de déterminer des indicateurs d'efficacité de programme lors de la préparation des cadres d'évaluation.

8.35 Le ministère devrait s'assurer que les études préparatoires à l'évalua- tion et les études d'évaluation de programme soient terminées dans les délais prescrits.

La Division de l'évaluation des programmes dispose maintenant de ressources suffisantes et grâce à l'expérience accrue en matière d'évaluation de programmes, l'on pourra améliorer le rendement par rapport aux plans.

8.36 11 faudrait assigner à un cadre supérieur particulier la responsabilité de chacune des composantes de programme.

Le ministère convient qu'il est souhaitable d'assigner une composante de programme à un cadre supérieur en particulier, lorsque cela est possible. On se penche en ce moment sur cette question alors que l'on étudie la structure des activités de programmes.

Recherche

8.37 En 1981, nous avons présenté un rapport sur une étude d'envergure gouvernementale des contrôles de gestion de la recherche et du développement. Le ministère de l'Agriculture était l'un des ministères visés par l'étude. Cette année, le Bureau a inclus la Direction générale de la recherche dans sa vérification intégrée du ministère. Cette vérification portait sur deux aspects: l'intégration des systèmes de planification, de contrôle et d'évaluation de la recherche aux autres systèmes du ministère et les modifications apportées aux systèmes de gestion de la recherche depuis l'étude précédente.

8.38 Planification. Des modifications récentes apportées au niveau ministériel ont permis de relier la planification de la Direction générale de la recherche de la structure aux objectifs ministériels. Ces modifications compor- taient un remaniement des programmes et des activités, une révision de la structure organisationnelle de la Direction générale, un accroissement de la régionalisation, une révision des systèmes opérationnels et une attention particu- lière à la planification stratégique à l'échelle du ministère.

8.39 Le processus de planification de la Direction générale de la recherche est relié au processus de planification du ministère grâce au mémorandum des priorités du sous-ministre. Ce processus de planification est mis en marche lorsque le sous-ministre adjoint à la Recherche reçoit le mémorandum. 11 émet alors sa propre note de service dans laquelle il indique le rôle que la Direction générale de la recherche peut jouer dans l'obtention des divers objectifs. Ce processus se continue par l'entremise des directeurs généraux des Régions jusqu'aux directeurs des stations de recherche où les objectifs sont traduits en projets de recherche concrets. La Direction générale cherche ainsi à intégrer ses projets aux objectifs ministériels.

8.40 Sélection des projets de recherche. La Direction générale de la recherche d'Agriculture Canada a établi un réseau de liens officiels et officieux qui influent tant sur la source que sur la sélection des projets de recherche. Un bon exemple est le parrainage qu'effectue Agriculture Canada auprès du Comité de coordination des services agricoles du Canada et du Conseil de recherches agricoles du Canada. Les membres de ces organismes représentent les gouverne- ments provinciaux, les autres ministères fédéraux, les producteurs, les transfor- mateurs et le monde universitaire.

8.41 Les projets de recherche sont amorcés au niveau des instituts ou des stations de recherche. Les directeurs ont le pouvoir d'approuver, dans le cadre de leur plan de travail (budgets), les projets de recherche qui sont compatibles avec la structure de programmes de l'établissement approuvée. Au sein des établis- sements de recherche, les procédés de l'examen préalable à l'approbation comprennent habituellement une enquête exploratoire pouvant durer un an, un examen et une revue par un groupe de pairs, une analyse par un comité chargé des programmes et l'approbation du directeur. Ce processus nécessite des documents à l'appui du projet de recherche, mais cette documentation n'est pas la même dans tous les établissements. Il n'existe aucune ligne directrice régissant ce processus.

8.42 Étant donné qu'il n'existe aucune ligne directrice pour l'ensemble de la Direction générale en ce qui concerne la préparation, la planification et la sélection des projets de recherche, il n'y a aucun moyen raisonnable de garantir que tous les projets de recherche approuvés se rapportent aux objectifs du ministère et de la Direction générale.

8.43 La Direction générale de la recherche devrait établir, à l'intention des directeurs et des chercheurs scientifiques, des lignes directrices quant à la préparation, la planification et la sélection des projets de recherche.

Les lignes directrices relatives à la préparation, à la planification et à la sélection des projets de recherche sont en voie d'élaboration dans le cadre d'un document sur les pratiques de gestion, sur la recherche et le développement; ce document est rédigé par le Groupe de travail interministériel sur la recherche et le développement, qui est parrainé par le Bureau du contrôleur général. Après avoir reçu l'approbation du Comité directeur sur les sciences (composé de SMA), ces lignes directrices seront adaptées, au besoin, et mises en oeuvre dans les établissements de la Direction générale de la recherche. Ces lignes directrices viendront compléter le système de projets de la Direction générale de la recherche déjà en vigueur.

8.44 Mise en oeuvre et contrôle des projets. Le processus de mise en oeuvre des projets à la Direction générale de la recherche d'Agriculture Canada commence par l'approbation d'un plan de travail de projet. Ce plan fournit généralement une description du travail à accomplir, les raisons du projet, une estimation des années-personnes (catégories technique et scientifique) requises et le coût de tout matériel spécial nécessaire. Les renseignements détaillés exigés dans les plans de travail des projets ne sont pas les mêmes d'un établissement à l'autre et il n'y a pas de lignes directrices établies sur l'information minimale requise.

8.45 Les dépenses et les engagements sont comparés au budget total de l'établissement. L'agent financier de l'établissement prépare les rapports men- suels des dépenses et des engagements à l'intention du directeur. On pourrait au moyen du système de codage financier, imputer les dépenses de

l'établissement à un projet en particulier. Toutefois, il n'existe actuellement aucun système de contrôle des coûts de projet réels.

8.46 La Direction générale de la recherche devrait élaborer et publier des lignes directrices relatives à la mise en oeuvre et au contrôle des projets de recherche.

Les lignes directrices relatives à la mise en oeuvre et au contrôle des projets de recherche se trouvent dans la publication toute récente qui porte sur le système des projets de la Direction générale de la recherche. Des instructions détaillées servant à tracer les grandes lignes des projets, des plans de recherche et des projets annuels y sont fournies; on est présentement à mettre ce système sur pied dans toute la Direction générale. Chaque projet doit se rapporter à un sous-objectif de la Direction générale, et les responsabilités en matière de ressources (financières) sont assumées au niveau des sous-objectifs par chacun des chefs décisionnaires.

8.47 Evaluation. Le directeur et le chef de section surveillent officieuse- ment les progrès des projets au cours de l'exercice. On prépare des rapports périodiques officiels sur les projets, soit au milieu et à la fin de l'exercice, afin de satisfaire aux exigences du système de l'imputabilité de la gestion et d'en respecter les calendriers. On effectue des examens officiels, cycliques de cinq ans, des principales activités notamment certains projets connexes, tel que le récent projet ''Western Horticultural Review''. Ces examens sont effectués par les groupes d'utilisateurs et de chercheurs intéressés. Ils peuvent mener à une réadaptation de la teneur, de l'orientation et du lieu de l'activité. Nous avons constaté, au cours de notre vérification que, dans le cadre du système actuel, l'on examinait suffisamment la qualité et la gestion.

8.48 Pratiques en matière de santé et de sécurité. La Direction générale dispose de procédés permettant de mettre en application les pratiques en matière de santé et de sécurité. 11 existe un Manuel de sécurité et de santé du ministère qui traite brièvement de ces questions. On y mentionne les normes du Conseil du Trésor, mais on n'y traite pas des normes précises nécessaires à la sécurité des stations de recherche. 11 existe un Guide ministériel à l'intention du comité de sécurité et de santé. Ce guide décrit en détail comment devrait fonctionner un comité mixte sur la santé et la sécurité au travail (CMSST). Ces comités peuvent être formés à n'importe quel niveau, à la demande des cadres supérieurs ou des agents négociateurs des conventions collectives. Ils sont chargés d'effectuer des enquêtes sur la sécurité et de faire parvenir les résultats aux divers récipiendaires désignés. Étant donné qu'il n'y a aucune surveillance officielle de ces comités, il n'existe donc aucun renseignement sur le nombre d'enquêtes de la sécurité qu'ils effectuent et il est impossible de savoir quels comités sont actifs ou même lesquels existent.

8.49 Nous avons constaté qu'on n'exerçait aucun contrôle officiel sur la mise en application des pratiques en matière de santé et de sécurité dans les laboratoires et les stations de recherche et qu'il n'y avait également aucun procédé établi pour la manutention, le transport, l'entreposage et l'élimination des substances toxiques et dangereuses. Par exemple, on conservait en un endroit jusqu'à leur élimination, une grande quantité de produits susceptibles d'être dangereux. Ces produits étaient conservés ainsi jusqu'à ce qu'un autre ministère approuve les fonds nécessaires. Si on avait eu les installations d'entreposage nécessaires, le retard n'aurait présenté aucun danger. En outre, il n'y a aucune liste à jour du stock des produits dangereux qui se trouvent au sein de la Direction générale de la recherche.

8.50 La Direction générale de la recherche devrait établir des procédés uniformes pour contrôler tous les aspects de santé et de sécurité au sein des établissements de recherche.

On trouve dans tous les établissements des comités mixtes (syndicat-cadre) sur la santé et la sécurité au travail qui doivent contrôler toute question de santé et de sécurité et en faire rapport. La diversité des conditions et des programmes locaux empêche la formulation de procédés normalisés autres que ceux promulgués par le Conseil du Trésor. C'est au gestionnaire local qu'il incombe de s'assurer du respect des normes de santé et de sécurité du Conseil du Trésor. Toutefois, les mécanismes visant à contrôler les activités des comités mixtes sur la santé et la sécurité au travail seront élaborés et mis en oeuvre par la Direction générale de la recherche.

8.51 Il faudrait établir des procédés relatifs à la manutention, au transport, à l'entreposage et à l'élimination des substances toxiques et dangereuses.

D'autres organismes gouvernementaux (Santé nationale et Bien-être social, Environnement, Transports) sont chargés d'établir des procédés relatifs à la manutention, à l'entreposage et à l'élimination des substances chimiques dangereuses. En général, ces procédés sont respectés. La situation dont le vérificateur général a fait mention provient de la difficulté d'obtenir d'Environnement Canada l'approbation quant à un lieu convenable, dans la région de la Capitale nationale, pour la disposition des déchets. Le ministère cherche les moyens de résoudre ce problème.

8.52 11 faudrait tenir à jour une liste du stock de tous les produits dangereux.

Tous les gestionnaires seront chargés, s'il ne l'ont pas déjà fait, d'établir et de tenir à jour une liste du stock de tous les produits dangereux.

Développement du secteur agro-alimentaire

8.53 La section précédente de ce chapitre traite de la vérification de la Direction générale de la recherche qui constitue un élément important du Programme de développement du secteur agro-alimentaire. Nous avons égale- ment vérifié d'autres activités ou secteurs du programme en question, notamment la base de données dont se sert le ministère dans les programmes de commerciali- sation et d'économie ainsi que dans le système de soutien des prix des produits de l'Office de stabilisation des prix agricoles, et les programmes d'évaluation génétique qui font partie des activités d'amélioration génétique du ministère.

8.54 Ce qui nous inquiète quant à la base de données des divers programmes examinés, c'est que le ministère se fie aux études provinciales lorsqu'il détermine les paiements d'appoint versés par l'Office de stabilisation des prix agricoles pour les produits désignés. D'habitude, le ministère se procure les études provinciales les plus récentes, a recours à de nombreux indices de prix à la production agricole et de prix réels, compare les résultats aux études précédentes et aux données de l'industrie et, s'il le juge nécessaire, effectue ses propres enquêtes. Cette méthode comporte plusieurs faiblesses. Premièrement, les études provinciales ne sont parfois que des mises à jour des rapports précédents qui varient quant à la qualité et l'uniformité. Deuxièmement, les indices des prix à la production agricole ne peuvent pas toujours être utilisés dans le cas de certaines récoltes particulières.

8.55 Le ministère devrait mettre au point une méthode uniforme et fiable pour le calcul des paiements d'appoint.

Le ministère a pris des mesures afin d'éliminer, autant que possible, les problèmes qu'a soulevés le vérificateur général dans son rapport, notamment des analyses supplémentaires de produits au sein de la Direction générale de la commercialisation et de l'économie. De plus, le ministère se propose de continuer, selon les ressources disponibles, à perfectionner ses méthodes actuelles afin de produire une méthode uniforme très fiable.

8.56 Amélioration génétique - Evaluation génétique. Il existe quatre programmes d'évaluation génétique - bovins laitiers, bovins de boucherie, porcs et ovins. Le programme d'évaluation génétique des bovins laitiers est le plus ancien (1905), tandis que celui des ovins est le plus récent (1976). Les programmes sont conçus afin d'aider l'industrie à améliorer le bétail en effectuant des tests de production, en enregistrant les aptitudes d'animaux précis et de leurs rejetons et en utilisant ces données dans le cadre de programmes de reproduction sélective. Le coût estimatif du programme global pour 1982-1983 est de $ 7,7 millions, dont $ 3 millions seront recouvrés grâce aux droits perçus.

8.57 Le ministère dispose de procédés permettant de mesurer l'effet des programmes, mais seulement sur les animaux inscrits. En ce qui concerne le programme fédéral le plus important, celui des bovins laitiers, 4 512 troupeaux y étaient inscrits en 1980-1981, ce qui ne constitue qu'une faible augmentation sur l'année précédente. Ce chiffre ne représente qu'environ 13 p. 100 de l'ensemble du cheptel laitier canadien. Quelques provinces possèdent des programmes d'enregistrement de production du lait et une partie de leurs données est incluse dans le système fédéral. Les programmes provinciaux englobent un autre 9 p. 100 du cheptel laitier canadien.

8.58 Diverses associations d'éleveurs de bovins exploitent des programmes semblables pour des races et des types particuliers de bétail.

8.59 Il serait peut-être bon de réexaminer la participation actuelle du ministère à ce genre de programme. Nous avons constaté, au cours de notre vérification, qu'une des principales raisons de la participation du gouvernement fédéral à ces programmes était d'assurer la crédibilité aux données produites. Dans d'autres pays, nous avons constaté que les commissions gouvernementales, qui comprennent des représentants des éleveurs, certifient l'authenticité des résultats. Aux États-Unis, un service semblable est fourni par l'entremise de certains programmes d'États, des associations d'éleveurs et des universités. Il semblerait que la première préoccupation du ministère serait donc de certifier les résultats des études d'autres organismes. Il faudrait tenir compte des résultats de l'étude préparatoire à l'évaluation du développement de la production-animaux, lorsque l'on étudiera la participation du ministère dans le déroulement des programmes d'évaluation génétique.

8.60 Le ministère devrait réévaluer sa participation dans les programmes d'évaluation génétique.

Le ministère est à réévaluer sa participation dans les programmes d'évaluation génétique par l'entremise d'un examen interne détaillé. De plus, un comité ministériel d'examen des politiques composé de représentants de trois directions générales, a été créé et a préparé un document portant sur l'examen des politiques qui a d'ailleurs été soumis et accepté par les cadres supérieurs, le

ler mai 1982. La participation du ministère aux programmes d'évaluation génétique a changé et changera encore afin de pouvoir faire face aux changements dans le secteur du bétail, aux rôles changeants des gouvernements provinciaux et de groupes au sein de l'industrie ainsi qu'aux modifications même du ministère en matière de priorités et de ressources.

Réglementation et inspection agro-alimentaire

8.61 Le Programme de réglementation agro-alimentaire est conçu et géré par la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments. Celle- ci est une des directions générales importantes du ministère; elle compte plus de 4 000 employés et contrôle un budget supérieur à $ 185 millions. Son objectif est d'assurer, au moyen d'activités de réglementation et d'inspection, des approvision- nements continus d'aliments sains, nutritifs et de haute qualité destinés au commerce intérieur et extérieur.

8.62 Étant donné que l'inspection constitue une des principales activités de ce programme, nous avons examiné les procédés utilisés pour le contrôle de la qualité de l'inspection. Nous avons constaté que ceux-ci variaient d'une activité à l'autre. Lorsque le contrôle est exercé par le ministère, les résultats indiquent que les inspections sont bien faites. On effectue certains travaux afin d'améliorer la surveillance et le contrôle des activités d'inspection. Par exemple, le ministère est à élaborer un procédé de contrôle pour la Division des légumes et des fruits frais.

8.63 Puisqu'il n'existe aucun procédé officiel de contrôle du travail des inspecteurs dans la Division de la quarantaine des plantes, il est impossible de connaître la qualité de l'inspection de l'hygiène des plantes importées ou exportées. Notre vérification a révélé que non seulement il était impossible de déterminer la qualité de l'inspection mais également que le programme de formation offert aux inspecteurs était mauvais. En effet, puisqu'il n'y a aucun programme officiel de formation, les inspecteurs doivent acquérir leurs connais- sances en cours d'emploi. Cette méthode de formation est incomplète puisque les insectes parasites et les maladies végétales que l'on n'apprend pas à reconnaître au cours de la période de formation pourraient passer inaperçus lors des inspections subséquentes. Cette faiblesse constitue un danger pour les récoltes au Canada, en permettant l'introduction d'insectes nuisibles et de maladies, lors des importations. Les marchés d'exportation pourraient également en souffrir si l'on se rendait compte que des produits agricoles malsains ou contaminés provenaient du Canada. Par contre, les inspecteurs des programmes de produits laitiers et de pommes de terre de semence bénéficient eux d'un programme de formation officiel. Le ministère reconnaît le problème et a inclus dans son plan de travail de 1982-1983 un projet visant la détermination et l'élaboration de normes nationales relatives à la formation, au perfectionnement et à la compétence de ces inspecteurs.

8.64 Le ministère devrait s'assurer que les inspecteurs de la Division de la quarantaine des plantes possèdent la compétence technique voulue.

Le ministère reconnaît qu'il y a là un problème et a inclus dans son plan de travail de 1982-1983 un projet visant la détermination et l'élaboration de normes nationales relatives à la formation, au perfectionnement et à la compétence des inspecteurs de la Division de la quarantaine des plantes. De plus, une évaluation détaillée des pratiques de gestion visant le programme de la santé des plantes et des produits végétaux débutera en septembre 1982. Après quoi on formulera des recommandations touchant tout particulièrement le contrôle

de la qualité de l'inspection ainsi que les besoins en matière de formation du personnel.

8.65 Heures supplémentaires. En 1980-1981, le coût des heures supplémen- taires occasionnées par l'inspection des viandes s'est élevé à $ 5,6 millions, dont $ 3,5 millions ont été recouvrés. Une part importante de ce coût est attribuable à la différence entre les heures régulières de travail par jour des inspecteurs gouvernementaux (7,5) et celles des transformateurs (8,0). Dans certaines régions, le ministère a redressé la période de travail des inspecteurs afin de réduire ce coût supplémentaire. Toutefois, en raison de la durée différente des périodes de travail, il y aura encore des heures supplémentaires dont le coût ne sera pas imputé au transformateur.

8.66 Le ministère devrait prendre les moyens nécessaires pour recouvrer le coût total des heures de travail consacrées à l'inspection des viandes qui dépassent les sept heures et demi par jour.

Le ministère fait des efforts pour accroître le niveau de recouvrement des coûts, et continuera dans cette voie tout en respectant les politiques gouvernementales visant à réduire l'inflation.

8.67 Sommes mon réclamées. La Division des hippodromes a évalué que les sommes non réclamées à un hippodrome important étaient de 0,75 p.100 du montant des paris. À l'échelle nationale, cela signifie que les exploitants d'hippodromes conservent environ $ 1,2 million par année à cause de billets gagnants non réclamés. Dans d'autres pays, l'État ou un organisme de réglementa- tion s'approprie de telles sommes. Le ministère est en train d'élaborer dans le cadre de son plan de travail à long terme, une proposition visant l'appropriation par le gouvernement de cet argent et son utilisation au profit de l'industrie en question.

8.68 Après un délai prescrit, il faudrait que les sommes non réclamées soient versées dans un compte spécial du Fonda du revenu consolidé.

Le ministère convient qu'il faut prescrire un délai pour l'encaissement des billets gagnants de pari mutuel. L'argent provenant de billets gagnants non réclamés devrait être versé dans un compte spécial du Fonds du revenu consolidé. Toute modification en ce sens nécessite une nouvelle législation.

Services de soutien

8.69 Gestion et contrôle financiers. En général, les procédés de gestion et de contrôle financiers utilisés par le ministère de l'Agriculture sont satisfaisants. Le ministère se charge de déceler et corriger les lacunes au sein de la gestion financière. Par suite du programme de Perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion (PPCG) et d'autres initiatives gouvernementales et ministé- rielles, certains progrès ont été accomplis dans plusieurs domaines. Toutefois, nous avons remarqué quelques domaines dans lesquels on pourrait apporter d'autres améliorations.

8.70 Un projet PPCG a permis de déterminer les besoins en information et le ministère est en train de mettre sur pied une nouvelle présentation des rapports financiers. Notre examen de la méthodologie du projet et des nouveaux rapports proposés nous a démontré que ceux-ci ne répondraient pas encore entièrement au besoin d'information des gestionnaires à moins qu'ils n'incluent l'information appropriée sur le rendement des opérations. À l'heure actuelle, il n'y a pas suffisamment de liens entre les données financières et les données sur le

rendement des opérations. Les rapports actuels n'indiquent pas dans quelle mesure et avec quelle efficacité les objectifs des programmes sont atteints. Le plan PPCG prévoit que le ministère élaborera un nouveau système d'information sur le rendement des opérations. Cette information sera intégrée aux rapports financiers.

8.71 Les rapports de gestion devraient, lorsque c'est possible, relier les données financières aux données sur le rendement des opérations.

Le ministère reconnaît la pertinence de cette recommandation. Diverses études ont démontré qu'étant donné la diversité des opérations effectuées à Agriculture Canada, on devrait élaborer des systèmes distincts de contrôle opérationnel pour répondre à ces exigences particulières. Toutefois, puisque la plupart des opérations nécessitent le même genre de données financières, il est donc possible d'introduire un système normalisé d'information financière au sein de la plupart des secteurs du ministère. Par conséquent, l'on prévoit que le système d'information financière puisse transmettre, au besoin, aux divers systèmes de contrôle opérationnel, les données financières requises afin que les données financières et opérationnelles soient incluses dans les mêmes rapports.

8.72 On a adopté la Loi sur l'assistance à l'agriculture des Prairies afin de fournir, en fonction du rendement moyen dans la zone visée, une aide financière aux agriculteurs qui se trouvent dans la zone de blé du printemps et dont la récolte était mauvaise. Les agriculteurs qui avaient assuré leur récolte en vertu d'un régime d'assurance-récolte n'étaient pas admissibles à une allocation aux termes de cette Loi. Jusqu'en 1972, un prélèvement d'un p. 100 était exigé de tous les producteurs de grains autorisés et les sommes ainsi perçues étaient versées dans le Fonds de secours de l'agriculture des Prairies. On ne sait trop que faire du solde qui s'élève maintenant à plus de $ 9 millions. Une solution serait de le transférer au Fonds du revenu consolidé, étant donné que les allocations accordées au cours des années antérieures et qui dépassaient le total des prélèvements perçus, étaient financées grâce à des crédits tirés du Fonds du revenu consolidé.

8.73 11 faudrait régler, le plus rapidement et le mieux possible, la question du solde du Fonds de secours de l'agriculture des Prairies.

Le ministère accepte cette recommandation et cherche présentement à obtenir l'autorisation nécessaire lui permettant d'utiliser cette somme.

8.74 Gestion du matériel et des installations. Le ministère a investi des sommes considérables dans le matériel et les bâtiments de ses diverses stations de recherche et fermes expérimentales. La Direction générale de la recherche exploite les installations de recherche de la Couronne et en construit d'autres.

8.75 Le ministère justifie le maintien de ses stations de recherche actuelles en soulignant la nécessité de répondre aux besoins régionaux et de réagir rapidement face aux problèmes à caractère régional. À notre avis, personne n'a déterminé ou analysé, de façon systématique, l'ensemble des besoins d'instal- lations à long terme, ni relié ces besoins aux objectifs de programmes ou déterminé si l'on satisfait efficacement aux besoins actuels. Le ministère, n'ayant nullement déterminé ou analysé ses besoins à long terme, pourrait acquérir certaines installations mais ceci ne serait peut-être pas la meilleure façon de réaliser ses objectifs à long terme.

8.76 Il faudrait que les besoins en installations soient fondés sur des plans de programmes à long terme et soient reliés aux objectifs établis du ministère.

Actuellement, des mesures sont prises en vue d'améliorer la planification des installations et la gestion des immobilisations. Des politiques et des procédés seront élaborés afin de s'assurer que les plans de programmes et les besoins prévus en immobilisations soient intégrés au processus de planification.

8.77 Les provinces louent des locaux dans les installations de la Direction générale de la recherche. Les ententes de location ne prévoient pas le partage équitable des coûts. Par exemple, toutes les ententes stipulent un amortissement fondé sur une durée d'utilisation de 49 ans, tandis que, selon l'expérience du secteur industriel, la durée d'utilisation d'un bâtiment varie en fonction de sa structure. Nous avons constaté qu'on ne tenait pas compte de tous les coûts lors du recouvrement dans le cas des frais communs, tout particulièrement en ce qui concerne l'entretien tel que le déblaiement de la neige et l'entretien des terrains. Dans certains cas, les frais d'entretien des installations louées ne sont pas recouvrés parce que les systèmes comptables n'offrent pas une ventilation des coûts du gouvernement fédéral et de la province.

8.78 Il existe environ 17 baux de location de locaux aux entités provin- ciales, dans les installations de recherche d'Agriculture Canada, ce qui donne des recettes d'environ $ 400 000 par année. L'entente conclue entre la station de recherche de Lethbridge et le gouvernement de l'Alberta, signée en 1974, prévoit une révision et une mise à jour annuelles des taux de location. Il n'y a pas eu de révision des taux depuis le début, ni accroissement des frais annuels pour tenir compte de l'inflation.

8.79 Le ministère devrait établir des procédés afin que tous les coûts appropriés de location de locaux dans ses installations de recherche soient recouvrés auprès des locataires.

Le ministère examinera ses politiques et ses procédés actuels et y apportera les modifications nécessaires. L'on prendra les mesures nécessaires pour qu'une révision périodique des taux soit effectuée en vue de s,assurer que l'on recouvre les coûts appropriés de location de locaux.

8.80 Gestion de l'utilisation optimale du personnel. Pour 1982-1983, le ministère prévoit avoir besoin d'environ 10 000 années-personnes, ce qui représente des dépenses de plus de $ 329 millions au chapitre de la paye.

8.81 En général, la planification des ressources humaines existe à peine au sein du ministère. Cependant, le ministère reconnaît maintenant que la pénurie actuelle de spécialistes et les retards qu'accuse la dotation menacent sérieuse- ment la réalisation des buts particuliers de programmes. 11 tente donc d'instaurer la planification des ressources humaines comme partie intégrante de son processus de planification globale.

8.82 Les plans de travail annuels et les plans à long terme se fondent sur les années-personnes que l'on prévoit seront approuvées. Ces plans ne contiennent aucune planification des ressources humaines, puisqu'ils n'identifient ni le genre de spécialistes dont le ministère aura besoin, ni leur disponibilité. Dans les secteurs où la pénurie persiste, les gestionnaires admettent que leurs plans tendent à exagérer le rendement attendu, car ils sont fondés sur l'hypothèse non valable que toutes les années-personnes approuvées seront utilisées au cours de la période visée par le plan. 8.83 11 y a des retards importants dans la dotation d'un grand nombre de postes des catégories scientifique et professionnelle, au sein de directions générales importantes du ministère. 11 s'agit, entre autres, des postes de scientifiques, de

vétérinaires, d'économistes agricoles et d'agronomes. Ces retards sont attribuables à certains facteurs, dont une diminution du nombre des diplômés sur le marché du travail, une plus grande concurrence exercée par d'autres secteurs, une incompréhension du processus de dotation de la part des gestionnaires, une planification insuffisante des ressources humaines, un taux plus élevé de retraites en raison du vieillissement de la population, et les avantages d'une retraite prématurée. Un des principaux facteurs a été la délimitation insuffisante des responsabilités reliées à la planification des ressources humaines et à la dotation au sein de la Direction générale de l'administration du personnel et des diverses directions hiérarchiques.

8.84 Selon les prévisions en matière de personnel, il faudrait plus de 1 000 nouveaux postes de recherche au Canada d'ici l'année 1986 afin de donner suite à la stratégie agro-alimentaire proposée, la plupart de ceux-ci étant englobés par le ministère. Bien qu'environ 300 des 900 chercheurs scientifiques actuels du ministère peuvent ou doivent prendre leur retraite au cours des quatre prochaines années, on n'a pas suffisamment évaluer les répercussions d'une pénurie éventuelle de spécialistes sur les initiatives de recherche actuelles et futures.

8.85 Les pénuries actuelles et prévues de chercheurs scientifiques possédant un doctorat, d'économistes agricoles, de femmes et de francophones dans les catégories professionnelle et scientifique ont donné lieu à des activités précises favorisant le recrutement. Par exemple, au sein de la Direction générale de la recherche, on procède actuellement à une restructuration importante des postes de recherche. La Direction générale a décidé de reclassifier des postes à un niveau inférieur afin de permettre le recrutement de scientifiques au niveau du baccalauréat et de la maîtrise et d'accorder par la suite des congés aux titulaires pour qu'ils puissent terminer leurs études. On a désigné 60 années-personnes de la Direction générale de la recherche qui participeront à ce programme de formation au cours des trois prochaines années. On ignore dans quelle mesure cette stratégie influera sur la recherche actuelle et prévue. Rien n'indique que le ministère a étudié d'autres possibilités de ''faire ou faire faire'' (par ex., accroissement du nombre de recherches en sous-traitance), compte tenu de la rentabilité. Rien n'indique non plus que la Direction générale a évalué les répercussions du sous-classement sur le programme de recherches et sur les relations de travail avec les autres principaux chercheurs scientifiques et techniques.

8.86 Bien qu'il n'y ait eu que très peu de planification des ressources humaines dans le passé, on a pris récemment certaines mesures:

-Dans le cadre du processus de planification de la gestion du personnel, on a commencé à déterminer les exigences à court et à long terme en matière de dotation, et on a fixé la durée du processus afin de permettre son intégration à la planification opérationnelle

-On établit maintenant tous les plans de travail et les plans à long terme des directions générales en tenant compte des incidences sur les ressources humaines. Des réunions entre les représentants de la Direction générale de l'administration du personnel et les gestionnaires hiérarchiques ont lieu dans les régions et à l'administration centrale. Le directeur général du Personnel examine les plans des directions générales avant que ceux-ci ne soient soumis à l'approbation du sous-ministre et du Comité des cadres supérieurs.

-Récemment, la Direction générale de la recherche a lancé un programme de recrutement et de formation des chercheurs scientifiques. Elle a également mis

sur pied un comité de planification et d'exécution comprenant des représentants du ministère et du monde universitaire afin de déterminer les besoins futurs en chercheurs scientifiques et y répondre.

-On détermine le nombre de recrues nécessaires dans chaque discipline et on transmet ces données aux doyens des institutions d'agriculture.

8.87 Le ministère devrait élaborer et diffuser une politique ministérielle et des procédés de planification des ressources humaines.

Le ministère accepte cette recommandation et prévoit élaborer et émettre une politique particulière sur la planification des ressources humaines d'ici le 31 décembre 1982. Les politiques et les procédés connexes déjà en vigueur englobent les éléments suivants:

a) Des lignes directrices sur la planification des ressources humaines et de la gestion du personnel qui sont reliées à la planification opérationnelle. Ces lignes directrices ont été élaborées et révisées au cours des deux dernières années.

b)Une politique et des procédés relatifs à l'évaluation du rendement.

c)Des lignes directrices visant à relier l'évaluation du rendement aux plans opérationnels, émises en 1982.

d)Des politiques et des procédés sur la formation et le perfectionnement.

8.88 Il faudrait intégrer la planification des ressources humaines à la planification opérationnelle et aux autres systèmes reliés au personnel.

Le ministère accepte cette recommandation. Au cours des deux dernières années, on a élaboré un système de planification des ressources humaines et on l'a intégré au système ministériel de planification opérationnelle et, par la suite, on l'a introduit dans les systèmes reliés au personnel. Cette année, nous améliorerons et perfectionnerons ces processus.

8.89 Il faudrait évaluer les solutions de rechange face aux pénuries prévues de spécialistes afin d'assurer un choix efficace compte tenu du coût.

Le ministère accepte cette recommandation. À l'avenir, lorsqu'il y aura des décisions à prendre en ce sens, un certain nombre de solutions de rechange seront soumises à un processus d'analyse décisionnel, et l'option qui répondra le mieux aux critères d'efficacité et de coût sera retenue. Au cours de la prochaine année, on établira un ordre de priorités des problèmes reliés à la pénurie de spécialistes et certaines stratégies correctives seront élaborées.

8.90 La formation et le perfectionnement sont des questions qui deviennent de plus en plus importantes pour le ministère. En raison des exigences en matière de dotation, de la pénurie de spécialistes et de la restructuration des tâches, les activités de formation et de perfectionnement en cours d'emploi deviennent très importantes. En dépit de l'existence d'un processus élaboré afin de déterminer et faire approuver les besoins, on ne définit ni ne planifie suffisamment les besoins et les ressources en formation.

8.91 Bien que, par le passé, on n'ait pas suffisamment relié les plans de formation et de perfectionnement aux plans de travail et aux plans à long terme, cela commence maintenant à se faire d'une façon indirecte alors que les

directions générales particulières orientent leur programme de formation pour faire face à la pénurie évidente de spécialistes. Toutefois, les demandes et les plans de formation sont rarement déterminés en fonction d'exigences précises de projets organisationnels ou de rendement au travail.

8.92 Le ministère n'a aucune politique ni cadre de planification efficace visant à faciliter et à établir les objectifs de formation et de perfectionnement ainsi que leur ordre de priorités et leurs plans. La responsabilité en matière de formation et de perfectionnement est répartie entre la Direction générale de l'administration du personnel et les diverses directions hiérarchiques. Elle n'est ni clairement définie ni bien comprise.

8.93 Nous avons constaté qu'il existait des écarts importants entre les plans de formation établis et la formation elle-même. Rien n'indiquait que la formation était contrôlée afin de garantir que les sommes qui y étaient consacrées étaient dépensées d'une façon économique et efficiente. En outre, l'évaluation de la formation et du perfectionnement que faisait le ministère ne permettait pas de s'assurer si les activités de formation et de perfectionnement répondaient efficacement à ses besoins.

8.94 Le ministère devrait définir et communiquer clairement les rôles et les responsabilités en matière de formation et de perfectionnement de la Direction générale de l'administration du personnel et des diverses directions hiérarchiques.

Le ministère accepte cette recommandation. La Direction générale de l'administration du personnel travaillera conjointement avec la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments à élaborer un modèle qui servira à délimiter les rôles et les responsabi- lités relativement à la formation et au perfectionnement. Nous croyons que ce modèle pourrait être utilisé par les autres directions générales du ministère. En plus d'être la direction générale la plus importante du ministère, c'est dans la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments que l'on trouve le plus haut volume de formation professionnelle et technique, et l'organisation interne de formation la mieux structurée en comparaison aux autres directions générales. On demandera à toutes les autres directions générales de sanctionner ce modèle; celui-ci sera communiqué à tous les chefs décisionnaires d'ici le 31 décembre 1982.

8.95 Il faudrait que les plans de formation soient fondés sur les besoins en formation qui découlent des plans de travail et des plans à long terme, de même que sur les exigences établies de rendement.

Le ministère accepte cette recommandation. Pour la première fois, les plans élaborés au cours du cycle de planification 1982-1983 ont été révisés par la Direction générale de l'administration du personnel afin de déterminer leurs incidences sur les ressources humaines. De plus, le processus de planification prévoit maintenant, au cours de l'élabora- tion des plans de travail et des plans à long terme, une consultation entre les gestionnaires et les conseillers en personnel du ministère.

8.96 Les activités de formation devraient être contrôlées et évaluées afin de s'assurer qu'elles répondent aux exigences ministérielles et qu'elles permettent d'atteindre l'optimisation des ressources qui y sont consacrées.

Le ministère accepte cette recommandation. Le ler avril 1982, il a mis en oeuvre le Système d'information sur la formation et le perfectionnement qui

avait été élaboré par le Conseil du Trésor et par le ministère des Approvisionnements et Services. On doit remplir le formulaire de demande et d'autorisation de stage pour toutes les activités de formation s'élevant à plus de $ 99 et l'envoyer au Conseildu Trésor. On inscrit le genre de formation sous l'une des six rubriques suivantes:

1. professionnelle, technique, spécialisée

2. recyclage

3. santé et sécurité au travail

4. orientation

5. perfectionnement

6. aide aux employés

Les rapports soumis au Conseil du Trésor peuvent être évalués d'après les besoins déterminés de formation afin de s'assurer que les cours choisis répondent aux exigences du ministère. En ce qui concerne l'optimisation des ressources de formation, l'on est à élaborer une méthodologie des coûts - avantages. L'on entreprendra des évaluations antérieures et postérieures aux cours particulièrement dans le cas du programme d'orientation des cadres intermédiaires et du programme parallèle pour les superviseurs.

8.97 Le ministère ne possède pas de système d'information efficace sur les ressources humaines. Le manque de renseignements convenables constitue une des causes principales des faiblesses qui existent dans la planification des ressources humaines et dans la formation du personnel.

8.98 Une unité administrative qui relève du directeur général du Personnel assumera dorénavant la responsabilité du système d'information de gestion du personnel (SIGP) qui était administré auparavant par la Division du personnel extérieur. La raison de ce changement est d'accorder une plus grande importance à l'expansion et l'exploitation de ce système d'information et un engagement plus poussé. On s'attend à ce que le principal utilisateur du SIGP soit la Direction des ressources humaines qui sera établie bientôt au sein de la Direction générale de l'administration du personnel. Bien qu'il existe de graves faiblesses dans le SIGP actuel, le ministère en est conscient et est à établir des plans conformément aux procédés généralement reconnus régissant l'élaboration au point de ces systèmes.

Information destinée au Parlement

8.99 Le Conseil du Trésor a recommandé aux ministères et aux organismes une nouvelle présentation pour leur budget des dépenses. Cette nouvelle présentation vise à améliorer l'obligation de rendre compte du gouvernement envers le Parlement en fournissant aux députés des renseignements plus nombreux et plus utiles sur les programmes, leur permettant ainsi d'effectuer plus efficace- ment leur examen des dépenses.

8.100 Conformément à la directive du Conseil du Trésor, le ministère de l'Agriculture est à établir le Plan des dépenses du ministère, Partie III du Budget des dépenses révisé de 1983-1984. La qualité du Plan des dépenses du ministère dépendra des modifications qu'il faudra apporter aux systèmes afin de pouvoir comparer les résultats prévus aux résultats obtenus, les dépenses qui

s'y rattachent et déterminer dans quelle mesure les objectifs du ministère ont été atteints. Dans les sections précédentes de ce chapitre, nous avons signalé que les objectifs du ministère en ce qui concerne les composantes de programme ne sont pas formulés de façon à permettre d'en évaluer la réalisation, qu'il n'existe aucune information sur les coûts indiquant les dépenses par projet de recherche, que les données financières et les données sur le rendement des opérations ne sont pas reliées et qu'aucune étude d'évaluation n'a été terminée. Tant qu'il n'y aura pas d'amélioration dans ces domaines, il sera impossible de présenter dans le Budget des dépenses révisé une information utile.

8.101 Deux ans après la présentation au Parlement du Plan des dépenses du ministère, il faut inclure au Budget des dépenses révisé les résultats des dépenses et fournir l'information permettant de déterminer dans quelle mesure les objectifs ont été atteints. Au fur et à mesure que le ministère de l'Agriculture améliorera ses études d'évaluation et ses indicateurs de rendement, il pourra fournir dans son Plan de dépenses du programme plus d'information afin de compléter les données actuellement utilisées.

8.102 Si l'on présentait ce genre de renseignements dans le Budget des dépenses, les députés seraient plus en mesure de bien évaluer les demandes de ressources du ministère. Ce dernier a déjà révisé sa structure des programmes pour mieux refléter les liens opérationnels. Il serait peut-être utile d'obtenir des renseignements sur la mesure dans laquelle les objectifs sont atteints, par exemple l'élimination de certaines maladies, l'accroissement de la productivité des agriculteurs, et la façon dont la nouvelle technologie a favorisé le secteur agricole; ceux-ci aideraient à déterminer si le ministère veille bien à l'optimisa- tion de ses ressources. Il faut utiliser ce genre d'indicateurs d'efficience et d'efficacité si l'on veut rendre pleinement compte de l'utilisation des ressources consacrées à la réalisation de tels objectifs.

8.103 Une part importante des ressources du ministère doit être consacrée à des processus répétitifs, tel que les inspections. Il faudrait que le besoin de ces ressources de même que le soutien nécessaire (matériel, aides techniques) soient ventilés selon le genre d'inspection, le coût moyen par inspection, la fréquence des inspections et les tendances relevées au cours de l'exercice. Il faudrait indiquer la qualité et le niveau du service afin de justifier les ressources demandées. Une partie de cette information est déjà disponible, toutefois, il faudrait apporter d'autres améliorations dans le domaine de la mesure de la productivité et des rapports.

8.104 Il faudrait réévaluer certaines modifications récentes qui ont entraîné une diminution de l'information fournie au Parlement. Par exemple, avant 1981-1982, la Direction générale de la recherche fonctionnait en vertu d'un crédit parlementaire distinct. La majorité des programmes de recherche et de dévelop- pement d'Agriculture Canada figurent maintenant au Programme de développe- ment du secteur agro-alimentaire dans le Budget des dépenses du gouvernement du Canada. La restructuration du crédit influe et sur la diffusion au Parlement des dépenses consacrées à la recherche agricole et sur l'obligation de rendre compte du ministère envers le Parlement. Cette situation durera jusqu'à l'établissement du Plan des dépenses du ministère, Partie III du Budget des dépenses révisé.

LE MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DES MINES ET DES RESSOURCES

PROGRAMME DES MINÉRAUX ET DES SCIENCES DE LA TERRE

Table des matières

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE	9.1	261
Portée de la vérification	9.21	269
Observations et recommandations		
Fonctions et processus de gestion		
La planification	9.25	269
La gestion des ressources humaines	9.33	272
La gestion financière	9.48	275
Le secteur de la Politique minérale	9.52	276
La direction des Levés et de la Cartographie	9.61	279
La direction de la Physique du globe	9.85	284
La direction des Explosifs	9.88	285
Domaines spéciaux et fonctions de soutien		
Le PPCG	9.93	286
Mesure et rapport de l'efficacité des programmes	9.97	287
Le traitement électronique des données	9.103	289
La passation des marchés	9.113	291
Le transfert de la technologie	9.117	292
Les programmes d'information	9.124	294
L'information destinée au Parlement	9.129	295

Pièces

9.1	Organigramme succinct	262
9.2	Ventilation des dépenses pour 1981-1982	264
9.3	Ventilation des dépenses entre les programmes du ministère	266

LE MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DES MINES ET DES RESSOURCES
PROGRAMME DES MINÉRAUX ET DES SCIENCES DE LA TERRE

SOMMAIRE

9.1 L'objectif général du Programme des minéraux et des sciences de la Terre (PMST), mentionné dans le Budget des dépenses, est d'assurer "la disponibilité de politiques et de stratégies relativement aux minéraux et la disponibilité des renseignements, des techniques et des services d'experts relativement aux sciences de la Terre, en temps opportun, dans la mesure où ces éléments se rapportent à la masse continentale canadienne et à ses ressources minérales et énergétiques''. Le PMST comprend trois secteurs importants: La Politique minérale, les Sciences de la Terre et la Recherche et la Technologie. Ces trois secteurs relèvent du sous-ministre associé. La pièce 9.1 présente l'organigramme.

9.2 Le secteur de la Politique minérale élabore des politiques et des stratégies afin de garantir des approvisionnements convenables des minéraux et de métaux au Canada et il évalue les approvisionnements et les demandes de minéraux à l'échelle canadienne et mondiale.

9.3 Le secteur des Sciences de la Terre, qui se compose de la Commission géologique du Canada, de la direction de la Physique du globe et de la direction des Levés et de la Cartographie, est chargé de garantir la disponibilité des connaissances géologiques qui ont trait aux ressources minérales et énergétiques du Canada, de fournir des connaissances au sujet des processus dynamiques et des dangers que peut présenter la masse continentale canadienne (par exemple, les tremblements de terre), de publier des cartes topographiques et de faire le levé des terres fédérales.

9.4 Le secteur de la Recherche et de la Technologie comprend le Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie (CANMET), le Centre canadien de télédétection (CCT) et la direction des Explosifs. CANMET coordonne les efforts de recherche du gouvernement fédéral dans les secteurs miniers et énergétiques. Le CCT met au point des systèmes de diffusion des données de télédétection par aéronefs et par satellites et établit des projets témoins dans ce domaine. La direction des Explosifs réglemente la fabrication, l'entreposage et la vente des explosifs.

9.5 Le budget de 1981-1982 s'élevait à un peu plus de $ 165 millions. Le coût de la main-d'oeuvre, sous forme de traitements, de salaires et d'avantages sociaux, représentait 58 p. 100 des dépenses totales. Au cours d'une période de quatre ans prenant fin en 1981-1982, le budget de fonctionnement et de capital a connu une croissance moyenne de 8,1 p. 100 par année. Les années-personnes autorisées ont diminué de 3 p. 100 durant la même période. La pièce 9.2 donne la ventilation des dépenses engagées dans le PMST alors que la pièce 9.3 établit une comparaison entre les dépenses pour le PMST et celles qui sont engagées dans le Programme de l'énergie.

9.6 Au cours des dernières années, le PMST a fait l'objet d'un nombre sans précédent de changements qui ont des répercussions importantes sur son rôle et ses activités. La croissance du Programme de l'énergie a nécessité de nouvelles données sur les sciences de la Terre; les progrès technologiques réalisés dans le domaine des satellites et de l'informatique ont eu des répercussions importantes au sein du CCT et de la direction des Levés et de la Cartographie. La priorité accordée à la politique sur les minéraux par le gouvernement fédéral a entraîné une modification sensible du rôle du secteur de la Politique minérale et de l'ordre de priorités du secteur des Sciences de la Terre et du secteur de la Recherche et de la Technologie.

9.7 Le rôle du secteur de la Politique minérale prend de plus en plus d'importance, en ce qui concerne, entre autres, les minéraux internationaux et l'expansion régionale. Cela pourrait entraîner une hausse sensible du budget et des changements importants en ce qui a trait au personnel. Afin d'assurer l'optimisation des ressources, il faudra que les changements de grande envergure apportés aux responsabilités de ce secteur soient planifiés convenablement.

9.8 Dans le secteur des Sciences de la Terre, la Commission géologique du Canada a dû répondre aux besoins accrus d'information de la direction de l'Énergie. Pour ce faire, elle a dû réduire l'accent qu'elle mettait sur la préparation de données géoscientifiques fondamentales et consacrer une partie de son temps à fournir de l'information en matière de politiques et de règlements en vue de l'évaluation des ressources et de l'élaboration de projets spéciaux.

La Commission doit maintenant répartir ses efforts entre ces nouvelles demandes et ses activités traditionnelles, quoiqu'elle ne dispose que de peu de ressources supplémentaires. Au sein de la direction des Levés et de la Cartographie, l'application des méthodes numériques et le recours aux ordinateurs transforment radicalement la compilation des cartes. Cela pourrait mener à un accroissement important de la productivité des opérations de la direction et changer la façon dont cette dernière remplira son rôle à l'avenir.

9.9 Les dépenses du PMST, qui sont de l'ordre de $ 165 millions, ont des effets d'une très grande portée. Les données sur les sciences de la Terre ainsi que les techniques mises au point dans le cadre du Programme sont essentielles à l'identification, à la mise en valeur et à la gestion des ressources minérales et énergétiques. Elles servent de fondement à l'évaluation des ressources pétrolières, au repérage de nouvelles sources de minerais et à l'amélioration des méthodes de traitement des minéraux. De plus, la politique et l'information sur les minéraux peuvent avoir une influence continue sur la viabilité de l'industrie des minéraux et de la métallurgie à laquelle on attribue 20 p. 100 de l'ensemble des exportations canadiennes, 4,6 p. 100 du PNB, de même que 130 000 emplois. En outre, cette industrie est le principal employeur dans 175 agglomérations canadiennes.

9.10 Les changements actuellement apportés au rôle du ministère en ce qui concerne la politique énergétique et sur les minéraux influent grandement sur les rôles, les fonctions et les priorités du PMST. Les initiatives du gouvernement fédéral dans le domaine énergétique et en ce qui a trait à la politique sur les minéraux et la reconnaissance de l'importance de l'information géoscientifique dans le récent énoncé de politique économique fédérale ont accentué les pressions exercées sur les responsables du PMST, les obligeant à canaliser les activités scientifiques et techniques en vue de la réalisation des buts économiques du gouvernement, surtout en ce qui touche l'énergie et les minéraux. Ces pressions sont d'autant plus grandes que le PMST a été placé dans l'enveloppe économique du Système de gestion des politiques et des dépenses. Les responsables du PMST doivent également tenir compte du rôle accru des provinces dans les domaines de la mise en valeur des ressources, de la télédétection, des levés géologiques, ainsi que des levés et de la cartographie.

9.11 Ces changements ont des incidences sur des processus de gestion importants comme la planification, la gestion des ressources humaines et la gestion financière. Notre examen du PMST indique que les responsables du Programme se sont bien adaptés à certains de ces changements en améliorant les pratiques de gestion qui existaient dans le passé. Les responsables du PMST ont éprouvé des difficultés, là où il était nécessaire de réévaluer d'une façon appréciable l'approche ou le rôle d'une direction ou de fournir des politiques de gestion centrales pour guider les activités d'un certain nombre de directions.

9.12 Un grand nombre des pratiques de gestion actuelles de programmes conviennent bien aux rôles et aux activités traditionnels du PMST; toutefois, les changements récents nécessitent une amélioration de la planification, y compris la capacité d'évaluer les répercussions financières et économiques des nouvelles initiatives, politiques et capacités de gestion. 9.13 Nous avons constaté que les responsables du PMST n'effectuaient pas suffisamment d'études ou d'analyses des répercussions économiques d'un grand nombre de leurs activités d'information scientifique et technique. En outre, dans le secteur de la Politique minérale, le ministère ne s'est pas encore doté de tous les moyens permettant d'analyser la demande et l'approvisionnement international de

minéraux ou les effets des politiques économiques sur l'industrie minière canadienne.

9.14 Les responsables du PMST ont fait beaucoup d'efforts en vue d'améliorer leurs capacités d'analyser l'ensemble des tendances et des facteurs qui influent sur leur mandat. Toutefois, ils se voient obligés d'apporter les améliorations nécessaires tout en accomplissant leurs fonctions habituelles. Il importe que les responsables du programme apportent d'autres améliorations à la planification de la stratégie afin de pouvoir évaluer leurs activités actuelles à la lumière des circonstances changeantes et élaborer de nouvelles méthodes pour atteindre leurs objectifs. Ceci est tout particulièrement important du fait que l'on songe à assumer de nouvelles fonctions dans des domaines comme celui de la politique sur les minéraux et de l'évaluation des ressources au large des côtes, et à adopter de nouvelles techniques de cartographie informatique et de télédétection. Les responsables du PMST ont reconnu qu'ils devaient améliorer leurs techniques de planification de la stratégie et relier leurs plans aux activités opérationnelles et aux besoins en matière de ressources humaines.

9.15 Les ressources humaines constituent 58 p. 100 des dépenses du PMST. Près des deux tiers des employés affectés au programme s'occupent d'activités scientifiques ou techniques comme la recherche scientifique ou l'ingénierie. Le succès du PMST est en grande partie fonction de la disponibilité de spécialistes et d'une bonne gestion du personnel. Devant l'absence d'une planification des ressources humaines, les responsables du programme prennent des décisions stratégiques et opérationnelles sans tenir suffisamment compte de ce facteur important. En raison de cette faiblesse, il s'est produit des pénuries dans certains groupes professionnels comme chez les géogéologues et les géophysiciens. À défaut d'améliorer plus encore la gestion des ressources humaines, on éprouvera de la difficulté à obtenir le personnel voulu pour assumer les fonctions actuelles et prévues, et d'optimiser l'utilisation de ce personnel de la façon la plus économique possible.

9.16 La direction des Levés et de la Cartographie est à l'avant-garde en ce qui a trait à l'utilisation des techniques de pointe servant à améliorer la préparation des cartes. Toutefois, elle a dû avoir recours à des techniques d'une autre époque pour l'impression des cartes. Les opérations d'impression sont inefficaces et coûteuses, en partie à cause du caractère vétuste des presses. Bien que la direction ait présenté des demandes de fonds pour l'achat de nouvelles presses, les décisions requises ont été retardées de plusieurs années à cause d'un conflit entre le ministère des Approvisionnements et Services et la direction des Levés et de la Cartographie en ce qui a trait à leurs pouvoirs respectifs d'imprimer les cartes. Ce problème doit être résolu dans les plus brefs délais afin de couper court à l'inefficacité des opérations d'impression.

9.17 Les changements récents apportés au programme nécessitent de plus en plus l'adoption de lignes directrices et de plans centraux dans le domaine de l'informatique et de la sécurité. Étant donné que les activités du PMST comprennent l'élaboration, le stockage et la diffusion de données scientifiques et techniques, l'utilisation de la technologie informatique devrait contribuer sensiblement à accroître la productivité. Grâce aux progrès réalisés dans le domaine des mini-ordinateurs et des micro-ordinateurs, il existe une nouvelle gamme complète de moyens d'accomplir le travail afférent au programme. Il n'y a pas de mécanisme de planification satisfaisant pour permettre de profiter de ce progrès technologique et pour coordonner l'acquisition d'ordinateurs et leur utilisation dans le cadre du programme. Il faut que les gestionnaires

établissent un plan pour décrire le rôle que devront jouer les ordinateurs en ce qui a trait à la production, à la diffusion et au stockage de l'information scientifique et administrative de chaque direction et de chaque secteur, de même que pour l'ensemble du programme.

9.18 Puisque l'on emmagasine de plus en plus d'information dans les ordinateurs, des méthodes de sécurité s'imposent afin d'assurer la protection de données qui ont une importance primordiale ou une grande valeur et de mettre au point une méthode d'évaluations des risques par laquelle on déterminerait ce qu'il en coûte soit pour effectuer une nouvelle collecte de données, soit pour protéger celles que l'on possède déjà.

9.19 Par suite de l'enquête PPCG de la part du contrôleur général, le ministère a instauré un Programme de contrôle et de gestion (PCG) afin d'améliorer la gestion et d'accroître l'obligation redditionnelle. Après les améliorations du début qui ont été apportées grâce à ce programme, le PCG n'a plus aucun rapport avec les problèmes et les besoins actuels du PMST en matière de gestion. Par exemple, le PCG ne traite pas à l'heure actuelle des améliorations à apporter à la planification de la stratégie, à la gestion des ressources humaines et aux politiques centrales dans le domaine de l'informatique. En outre, on a mis au point, dans le cadre du PCG, un système de comptabilité et de rapport de gestion, à un coût qui dépasse les $ 225 000. Ce système en est encore à l'état de projet- pilote et il n'est pas dit qu'il puisse ou qu'il devrait être mis en oeuvre.

9.20 Les responsables du PMST éprouvent de nombreuses difficultés à gérer le changement. Il faudrait qu'ils se dotent de nouvelles capacités de planification de la stratégie, de gestion des ressources humaines et d'élaboration de politiques centrales. Pour en arriver à gérer d'une façon efficace ce processus du changement, il faudrait qu'ils réévaluent leurs initiatives actuelles et qu'ils accroissent leurs capacités dans les domaines de gestion qui revêtent une importance vitale.

Portée de la vérification

9.21 La vérification intégrée du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources se déroule en deux phases. L'une porte sur le Programme des minéraux et des sciences de la Terre et l'autre sur le Programme de l'énergie.

9.22 La vérification intégrée du Programme des minéraux et des sciences de la Terre a comporté l'examen de toutes les principales directions du programme. Elle a également comporté l'examen des fonctions de recherche qui ont fait l'objet de notre vérification des activités de recherche et de développement dont il est question au chapitre 2 du Rapport annuel de 1981.

9.23 Nous avons concentré nos efforts sur les principaux processus de gestion qui influent beaucoup sur les activités de chaque secteur et sur le programme en général. Il s'agit de la planification de la stratégie et des opérations, de la gestion financière et de la planification des ressources humaines. En outre, nous avons examiné d'autres domaines de gestion, y compris l'évaluation et l'informatique. En raison de l'importance du transfert de la technologie et du transfert de l'information technique et scientifique, nous avons également examiné ces deux activités.

9.24 Au moment de notre vérification, il se faisait un grand nombre d'examens au sein du ministère. Ce dernier effectuait un examen du budget A de toutes ses directions avec le Conseil de Trésor; il venait tout juste de

terminer une vérification interne de la Commission géologique et la direction de l'Evaluation des programmes venait d'achever plusieurs évaluations. Nous avons eu recours, autant que possible, à ce travail déjà accompli.

Observations et recommandations

Fonctions et processus de gestion

La planification

9.25 La planification fournit un cadre à la révision des fonctions actuelles et à la définition des nouveaux rôles et des nouvelles activités qui seront nécessaires pour répondre aux exigences changeantes. Nous avons vérifié aussi bien le processus de planification de la stratégie que le processus de planification des opérations au sein du PMST.

9.26 En ce qui concerne le processus de planification de la stratégie, nous avons vérifié si les responsables du programme évaluaient les demandes formulées par leurs divers clients ou utilisateurs, s'ils analysaient et prévoyaient les tendances clés susceptibles d'influer sur le programme, comme le changement de la demande sur le marché international, s'ils examinaient les autres solutions possibles permettant d'atteindre les objectifs du programme et s'ils en évaluaient les répercussions financières et économiques. En outre, nous avons examiné les liens qui existaient entre la planification de la stratégie, la planification des opérations et la gestion des ressources humaines.

9.27 Jusqu'à la fin de 1981, la principale activité de planification de la stratégie, dans le cadre du PMST, consistait en l'élaboration d'objectifs stratégiques et en l'établissement d'une stratégie globale. Cela a permis de clarifier les objectifs et de fournir un meilleur cadre pour accroître l'obligation redditionnelle vis-à-vis du programme. Au sein des directions, la planification a surtout porté sur des activités ou sur des projets précis. Cette planification "projet par projet" ou "activité par activité" était, en général, satisfaisante vu les circonstances, mais elle s'est révélée insuffisante en regard des changements importants qui influent maintenant sur le programme.

9.28 Voici quelques-unes des faiblesses qui sont apparues dans le processus de planification de la stratégie, en raison de cette situation:

-Le secteur de la Politique minérale n'a pas analysé entièrement les effets des tendances du marché international sur la viabilité économique de l'industrie minière.

-La Commission géologique du Canada n'a pas analysé d'une façon officielle les changements fondamentaux qui influent sur sa structure, par suite des demandes accrues de renseignements provenant du secteur énergétique et des autres ministères.

-La direction des Levés et de la Cartographie n'a pas évalué à fond les répercussions de l'information numérique et de la cartographie informatique sur les rôles et les activités de la direction.

9.29 En raison de ces lacunes, les gestionnaires ont récemment adopté un certain nombre de mesures positives visant à améliorer la planification de la stratégie. Le secteur de la Politique minérale est en train de redéfinir son rôle et ses fonctions en tenant compte de l'évolution de son mandat et il fait

des efforts pour améliorer son aptitude à entreprendre une analyse économique. Le secteur des Sciences de la Terre ainsi que le secteur de la Recherche et de la Technologie sont également en train de réviser leurs activités dans le cadre de la révision de la politique sur les minéraux. Dans le secteur des Sciences de la Terre, on a tenu une série de conférences afin de traiter de quelques-unes des questions à long terme dont il faudra s'occuper. Un problème important qu'il faudra affronter en ce qui concerne le programme réside dans le fait que plusieurs directions ne sont pas en mesure de réévaluer leurs activités actuelles à la lumière de nouvelles priorités. Des changements importants que l'on a apportés aux rôles ou aux fonctions nécessitent une réévaluation globale des besoins en ressources humaines, des plans et des projets opérationnels, de même que des effets des nouvelles fonctions sur les clients actuels et éventuels. Au cours des derniers mois, les responsables du PMST ont adopté des mesures afin de corriger ces faiblesses de la planification de la stratégie en mettant au point des capacités de planification améliorées au niveau des secteurs.

9.30 Les secteurs devraient, tout en travaillant à l'amélioration de la planification de la stratégie, au sein du PMST, établir des plans stratégiques en collaboration avec les directions. Ces plans devraient décrire comment les activités actuelles et prévues seront adaptées aux changements qui influent sur le programme.

Le ministère a reconnu le besoin d'établir un groupe chargé de la planification, pour s'occuper d'une façon toute particulière des questions concernant l'ensemble du ministère et des programmes. Ainsi, il a récemment restructuré l'ancienne direction des Priorités et de la Coordination afin d'y incorporer la planification de la stratégie, la liaison avec les organismes centraux, la direction de l'Évaluation et le bureau du coordonnateur du SGPD. Ce nouveau groupe coordonne la révision des objectifs stratégiques et la préparation d'une stratégie globale sur une base annuelle. Ces objectifs stratégiques et cette stratégie globale constituent des documents qui réunissent en un seul tous les plans stratégiques établis par les secteurs, en collaboration avec les directions.

9.31 Nous avons vérifié la planification des opérations dans le secteur de la Politique minérale, la direction de la Physique du globe, la direction des Explosifs et la direction des Levés et de la Cartographie. Pour ce qui est du PMST, les plans opérationnels n'incluent pas la prise en considération des ressources humaines en fonction de spécialistes nécessaires ou disponibles. Par exemple, le secteur de la Politique minérale a présenté des plans opérationnels basés sur l'hypothèse voulant que tous les postes soient comblés, alors que, de fait, au cours de l'exercice précédent, il manquait 50 p. 100 du personnel requis dans certaines divisions. Pour tous les projets que nous avons examinés, les retards et les abandons étaient reliés à la disponibilité des ressources humaines.

9.32 Les responsables du PMST devraient faire état des ressources humaines, entre autres, les spécialistes dont ils ont besoin et leur disponibilité dans les plans opérationnels.

Le groupe susmentionné s'occupera des points qui préoccupent le vérificateur général en ce qui concerne l'intégration des activités opérationnelles, de la planification de la stratégie et des exigences en matière de ressources humaines.

Dans toute la mesure possible, les gestionnaires tiennent compte des ressources humaines lors de la préparation des plans opérationnels. Toutefois, en raison

de la très grande demande de certains spécialistes scientifiques, par exemple, de ceux qui s'occupent des travaux de prospection et de mise en valeur des hydrocarbures, il s'est produit des pénuries. La différence des traitements entre le secteur privé et le secteur public a rendu très difficile le recrutement des spécialistes. La situation est aggravée par le fait que la formation universitaire de ces derniers est très longue.

La gestion des ressources humaines

9.33 L'effectif du PMST est composé d'un groupe de scientifiques et de techniciens hautement spécialisés. Les traitements et les salaires de même que les autres frais touchant les 2 922 employés affectés au Programme représentent 58 p. 100 des dépenses totales du PMST.

9.34 Le succès du PMST est fonction de la qualité des ressources humaines qui y sont affectées, de même que des aptitudes de ses responsables à attirer et à conserver un personnel de scientifiques et de techniciens compétents. Étant donné que 69 p. 100 de l'ensemble des employés sont affectés à des tâches scientifiques et techniques, il importe au plus haut point que les responsables du Programme portent attention aux caractéristiques et aux besoins particuliers de ces groupes.

9.35 La gestion des ressources humaines au sein du PMST incombe surtout aux gestionnaires du Programme. Ceux-ci reçoivent l'appui de la direction du Personnel qui comprend une unité à l'administration centrale et quatre unités au sein des directions. La direction du Personnel relève du sous-ministre adjoint chargé du personnel et des pratiques de gestion.

9.36 Notre vérification de la gestion des ressources humaines a porté sur six directions et sur les services chargés du personnel. Nous avons concentré nos efforts sur la planification des ressources humaines, sur la formation et sur les systèmes d'information en matière de ressources humaines.

9.37 Le ministère n'a pas insisté sur l'importance de la composante "ressources humaines" du PMST et, en conséquence, les services chargés du personnel n'ont pas cherché à analyser les besoins actuels et à venir du PMST à cet égard.

9.38 Les responsables du PMST n'effectuent aucune planification officielle ou systématique des ressources humaines. Il n'existe aucun plan permettant de traiter des besoins à long terme en matière de ressources humaines, de tenir compte des changements des spécialités requises en raison de la modification des techniques ou des politiques ou de préparer le personnel scientifique à assumer des postes de gestion. Toutefois, on a pris certaines initiatives afin de faire face aux pénuries du groupe des oléogéologues, d'accroître la représentation des Canadiens francophones et d'atteindre les objectifs voulus en ce qui concerne l'égalité d'accès à l'emploi.

9.39 Au moment de notre vérification, l'information fournie dans les plans stratégiques et les plans opérationnels au sujet des aptitudes ou des spécialités requises n'était pas assez précise pour permettre de déterminer les besoins en matière de ressources humaines.

9.40 La direction du Personnel a formé un petit groupe chargé de la planification des ressources humaines, mais celui-ci a consacré presque tout son temps à relever les points nécessaires à l'établissement du plan de gestion du personnel demandé par le Conseil du Trésor. Etant donné qu'il y a peu ou pas

d'appui de la part des gestionnaires du PMST pour la planification des ressources humaines, la direction du Personnel s'est chargée surtout de fournir des services en matière de dotation et de classification et de s'occuper de la rémunération et des avantages sociaux.

9.41 Cela a engendré plusieurs problèmes. Par exemple:

-Le secteur des Sciences de la Terre éprouve de la difficulté à recruter des scientifiques dans des domaines comme la géologie pétrolière et la géophysique et à les conserver. Des projets prévus dans des domaines tels l'évaluation des ressources au large des côtes ou encore l'extraction minière au fond de la mer nécessiteront le recours à des spécialistes, et il y a actuellement pénurie dans cette catégorie.

-La direction des Levés et de la Cartographie ne reçoit pas suffisamment de nouveau personnel et de nouveaux spécialistes pour profiter pleinement des nouvelles découvertes dans le domaine de la cartographie informatique.

Dans bon nombre de ces domaines, les spécialistes sont difficiles à trouver. La formation universitaire d'un personnel de recherche hautement spécialisé prend souvent entre 6 et 8 ans. S'il n'y a pas une planification convenable des ressources humaines visant à évaluer des capacités actuelles en matière de ressources humaines par rapport aux besoins à long terme du programme et, par la suite, repérer des lacunes qui découleront de la rotation du personnel, des retraites ou du manque de spécialistes, les responsables du PMST continueront à avoir de graves problèmes dans ce domaine.

9.42 Le secteur des Pratiques de gestion a récemment reconnu les problèmes qui se rattachent à la planification des ressources humaines et il a embauché des experts-conseils afin qu'ils analysent l'offre et la demande du personnel scientifique et technique. Selon les résultats des analyses préliminaires, il y aura des pénuries au cours des six prochaines années dans les domaines de spécialisation comme la géologie et la géophysique. Un grand nombre de spécialités où l'on prévoit des pénuries sont importantes, si l'on tient compte de la réalisation des projets prévus. Par exemple, des spécialistes en géologie marine seront nécessaires pour s'occuper de l'évaluation des ressources au large des côtes; toutefois, à l'heure actuelle, on ne prévoit aucun diplômé canadien dans ce domaine au cours des six prochaines années.

9.43 Les responsables du PMST devraient élaborer des plans en ce qui concerne les ressources humaines et relier étroitement ceux-ci aux plans stratégique et opérationnel du programme.

9.44 Les responsables du PMST devraient établir un centre de planification des ressources humaines pour évaluer les besoins à long terme en matière de ressources humaines et les disponibilités pour élaborer des plans d'action en vue de faire face aux pénuries et aux surplus que l'on a relevés et pour formuler les propositions voulues aux gestionnaires, de même qu'au Conseil du Trésor et à la Commission de la Fonction publique.

Recommandation acceptée. L'administration centrale du ministère a pris des mesures visant à améliorer la qualité de la planification des ressources humaines et à accroître le leadership dans ce domaine. Des efforts concertés ont été faits en vue d'améliorer la qualité du processus annuel de planification de la gestion du personnel du ministère et de le rendre plus pratique. Nous tentons en ce moment d'intégrer étroitement ce domaine à la stratégie globale et

aux plans opérationnels du PMST. Nous examinons actuellement les activités susceptibles d'être reliées l'une à l'autre afin d'assortir de plus en plus étroitement la planification des ressources humaines au futur processus d'établissement de la stratégie globale.

9.45 Formation. Au cours des dernières années, on a accordé peu d'importance à la formation au sein du PMST. La direction de la Formation qui comprenait autrefois six employés n'en comptait que deux au moment de notre vérification. Afin de conserver une certaine compétence, on a récemment réuni sous le directeur du Personnel (Énergie) l'ensemble des activités de formation du ministère.

9.46 Au moment de notre vérification, les besoins de formation n'étaient déterminés que pour des cas spéciaux et n'étaient pas reliés aux exigences opérationnelles du ministère. En conséquence, il n'y avait aucun mécanisme permettant de relier la formation aux exigences du travail ou de faire en sorte que la formation fournie soit vraiment appropriée. Bien que le ministère soit en voie de prendre des mesures appropriées dans ce domaine en élaborant une politique de formation, ses programmes de formation ne parviennent pas encore à fournir de nouveaux spécialistes requis, notamment ceux dont on a besoin par suite de l'évolution des exigences de gestion et du progrès technologique.

9.47 Les responsables du PMST devraient s'assurer que les besoins en matière de formation sont déterminés en fonction des besoins en matière de ressources humaines dictés par les plans stratégique et opérationnel et que leurs programmes de formation sont évalués afin de déterminer dans quelle mesure ils répondent aux exigences du programme.

Recommandation acceptée. Dans le passé, nous avons, jusqu'à un certain point, donné suite à cette recommandation d'une façon fragmentaire. Toutefois, nous prévoyons établir, à l'administration centrale, un centre chargé de répondre à ces besoins et qui relèvera du secteur du Personnel et des Pratiques de gestion. Ce centre spécialisé que nous projetons sera en mesure d'intégrer toutes les activités visant à déterminer les besoins à court et à long terme en spécialistes les autres besoins en ressources humaines et de répondre à ces besoins.

En commençant par le processus de planification du personnel déjà en cours pour l'exercice 1983-1984, la détermination des besoins en formation de tous les employés du ministère constituera une partie intégrante du processus d'établissement des plans stratégiques et des plans opérationnels, de même que de la planification annuelle des ressources humaines, plutôt que de former une activité distincte. On demandera aux gestionnaires de déterminer les besoins précis en formation de chaque employé, en tenant compte des exigences de l'emploi. Les gestionnaires et la section du ministère chargée de la formation et du perfectionnement discuteront à un certain moment de la façon de répondre à ces besoins en formation. Ces discussions porteront notamment sur un point très important, soit les moyens les plus efficaces de fournir la formation voulue.

Notre but est d'évaluer tous les programmes de formation afin de déterminer dans quelle mesure ils répondent aux besoins du programme. Pour aider à accomplir cette tâche, la section de la formation et du perfectionnement sollicitera l'aide de la direction de l'Évaluation des programmes du Bureau du contrôleur général, de même que de la direction de l'Évaluation des programmes du ministère. Le but de l'évaluation du programme de formation du PMST ainsi que de tous les autres programmes de formation du ministère sera de vérifier s'ils répondent aux besoins relevés, d'une façon efficiente et efficace. Si un

programme de formation quelconque ne répond pas à ces besoins, il sera modifié comme il convient, abandonné ou remplacé.

La gestion financière

9.48 Étant donné que le Programme des minéraux et des sciences de la Terre est hautement décentralisé et que les divers secteurs et directions jouissent d'une grande autonomie, il est important qu'il y ait une forte capacité de gestion financière tant au niveau des directions que dans l'ensemble du ministère. Afin d'atteindre ce but, on a structuré la fonction de gestion financière de manière qu'il y ait un groupe chargé d'orienter et de coordonner les politiques pour l'ensemble du ministère et de tenir le système de comptabilité centrale; les autres responsabilités financières sont laissées aux agents des directions.

9.49 Nous avons constaté que les activités financières se déroulaient, en général, d'une façon satisfaisante; toutefois, il existait des problèmes communs importants en ce qui concerne l'élaboration des systèmes. Ces problèmes étaient liés à l'introduction du Système de comptabilité et de rapport de gestion (MARS). En raison de ces problèmes, le système, qui est en voie d'élaboration depuis trois ans, n'a pas dépassé l'étape du projet-pilote.

9.50 On a élaboré le MARS en réponse aux initiatives gouvernementales dans le domaine de la gestion et de la comptabilité financière et afin d'ajouter un supplément au système actuel d'information financière. On en a déterminé les caractéristiques sans consulter suffisamment les utilisateurs éventuels. En raison de cette situation, certains aspects importants ont été omis, tandis que d'autres, d'une application restreinte, ont été inclus. Puisque le MARS ne peut répondre aux besoins particuliers de toutes les directions, quelques-unes d'entre elles doivent continuer à maintenir leurs propres systèmes afin de compléter le MARS. Au cours de l'exercice de 1981-1982, le coût d'élaboration du MARS que l'on a relevé dépasse les $ 225 000. Cette somme représente les dépenses d'une année pour un programme triennal. Le ministère a reconnu les problèmes que pose le MARS et il est en train d'y apporter des modifications.

9.51 La direction de l'Administration financière devrait évaluer à fond le MARS afin de déterminer s'il convient aux besoins particuliers des divers utilisateurs.

Nous avons entrepris l'évaluation recommandée et nous avons déterminé certaines modifications à apporter au système. Le comité directeur du MARS du ministère examine actuellement ces modifications et il y apportera les améliorations nécessaires.

Le secteur de la Politique minérale

9.52 Le secteur de la Politique minérale constitue la principale unité du ministère en ce qui concerne l'élaboration des politiques de l'industrie minière et les avis relatifs à ces politiques. Son budget actuel s'élève à $ 7 millions et on y dénombre 137 années-personnes. Le secteur conseille également le ministre
d'État (Mines), le ministre d'État (Expansion économique régionale), de même que d'autres ministères au sujet des questions de politique reliées à l'industrie des minéraux. Ces questions peuvent porter, entre autres, sur les répercussions économiques de la fermeture de certaines mines ou de la concurrence internationale, de même que sur la santé et la sécurité des mineurs. Ses principaux

objectifs, décrits dans sa publication intitulée "Stratégie globale de 1981-1982", sont:

-d'évaluer la capacité canadienne et mondiale d'approvisionnement en minéraux;

-d'évaluer les principaux facteurs qui influent sur la demande canadienne et mondiale et d'exercer un contrôle sur ces facteurs;

-de coordonner l'élaboration des politiques et des stratégies fédérales visant la mise en valeur des minéraux;

-d'aider les pays moins développés à mettre en valeur leurs ressources minérales de manière à constituer un complément des activités du Canada dans ce domaine.

9.53 Par le passé, le secteur de la Politique minérale s'est surtout efforcé de fournir de l'information et des analyses au sujet des tendances et des initiatives de l'industrie des minéraux et de préparer des rapports sur les produits à l'intention des secteurs privé et public. Le récent document de travail au sujet de la politique sur les minéraux, de même que les changements apportés aux rôles du ministère de l'Industrie et du Commerce, du MEER et du ministère des Affaires extérieures, obligeront maintenant le secteur à mettre au point les techniques d'élaboration des politiques et d'analyse économique qui lui ont, dans une grande mesure, fait défaut jusqu'à maintenant. Le secteur assume maintenant un rôle de chef de file en ce qui concerne la recherche et la définition des politiques fédérales relatives aux ententes conclues avec les provinces et les ministères et parrainées par le ministère, pour la mise en valeur des minéraux. Ces changements obligent le secteur à réviser son mandat et à améliorer ses capacités d'élaboration de politiques.

9.54 Les changements rapides du rôle du secteur de la Politique minérale nécessitent une planification active de la stratégie pour déterminer les options possibles et pour découvrir comment le secteur peut le mieux remplir son mandat avec ses ressources actuelles et prévues. Nous avons constaté qu'au cours de l'année dernière, il y a eu dans le secteur une progression sensible de la capacité à planifier la stratégie. En ce moment, le secteur est en train de clarifier son rôle et son but et d'améliorer ses moyens de contrôle et d'analyse des tendances en ce qui concerne les minéraux, d'évaluer les autres rôles qui peuvent être assumés par rapport aux autres ministères, aux provinces et à l'industrie et de coordonner ses activités avec celles des autres organisations qui influent sur la politique sur les minéraux. En dépit de ces mesures positives, d'autres améliorations s'imposent.

9.55 Le secteur ne dispose pas encore de tous les moyens voulus pour analyser les répercussions économiques des orientations possibles de politiques ou des tendances internationales. Ces effets constituent un aspect de plus en plus important de l'industrie des minéraux. Le secteur n'a pas acquis les aptitudes nécessaires pour évaluer les autres rôles possibles qu'il pourrait assumer et il n'a pas établi de procédé clair pour la mise au point et l'analyse des questions de stratégie. En dernier lieu, il n'existe pas d'hypothèse clairement énoncée qui permette d'analyser les diverses options en matière de stratégie. Par exemple, les hypothèses au sujet des tendances concernant les mines et des prix internationaux des minéraux sont essentielles, car elles servent de base au processus de planification de la stratégie. Le secteur projette d'accroître sensiblement son budget et son effectif (années-personnes) au cours des prochaines années afin de pouvoir assumer ses nouvelles

responsabilités. S'il n'a pas les moyens d'évaluer le coût et les avantages des nouvelles initiatives, de même que leur répercussion sur la réalisation des objectifs, il ne sera pas en mesure d'assurer l'optimisation des ressources.

9.56 Le secteur de la Politique minérale devrait accroître sa capacité de planification de la stratégie et préciser le procédé à suivre pour relier les objectifs stratégiques à la planification des opérations et des ressources humaines.

Le secteur de la Politique minérale a récemment établi un Comité de planification du perfectionnement du personnel qui relève du sous-ministre adjoint et qui est chargé d'identifier les besoins en formation et en perfectionnement et d'établir des critères qui serviront à instaurer un ordre de priorité en ce qui a trait à la sélection de la formation, de manière à mettre au point un plan de formation révisé pour 1982-1983 et à mettre en place un plan de formation établi de façon rationnelle pour les années à venir.

9.57 La planification des opérations, au sein du secteur de la Politique minérale, est insuffisante. Nous avons relevé des incompatibilités en ce qui concerne les prévisions des ressources dans les divers documents de planification. On a établi les plans opérationnels en présumant que l'effectif serait complet, alors que dans certaines divisions, il manquait 50 p. 100 du personnel. Il n'existe pas de lignes directrices suffisantes pour indiquer à l'organisation comment relier les plans opérationnels aux plans stratégiques. Il n'y a pas eu évaluation des projets afin de déterminer dans quelle mesure ils contribuaient à atteindre les
buts opérationnels.

9.58 Le secteur devrait établir des plans opérationnels qui tiennent compte du personnel disponible, de même que de tout autre facteur susceptible d'influer sensiblement sur le plan dans son entier.

Lors de l'élaboration d'un plan opérationnel, un secteur a deux choix: il peut présumer que tous les postes autorisés seront comblés et élaborer des plans qui permettent d'utiliser toutes ses ressources ou encore, il peut présumer qu'il n'aura que les ressources qu'il possède au début de la période de planification pour accomplir le travail au cours de la période en question. Étant donné le côté pratique de ces deux solutions et en tenant compte du fait que la classification des postes ES a constitué un grave problème au cours de la période de vérification, le secteur de la Politique minérale a choisi d'élaborer ses plans opérationnels en présumant qu'il obtiendrait toutes les ressources voulues. Il a néanmoins examiné cette recommandation attentivement.

9.59 Le secteur ne dispose pas d'un système satisfaisant de planification des ressources humaines pour répondre à ses besoins changeants au cours des prochaines années. Il éprouve actuellement de la difficulté à acquérir un personnel francophone et des employés qui possèdent de l'expérience des minéraux à l'échelle internationale. S'il veut obtenir des ressources humaines qui possèdent les aptitudes voulues pour lui permettre d'assumer pleinement son rôle sans cesse croissant, le secteur devra améliorer sensiblement son processus de planification et de formation des ressources humaines. À défaut d'amélioration sous ces rapports, les stratégies globales ne tiendront pas compte de facteurs clés comme la disponibilité d'analystes du marché des minéraux. Ainsi, le secteur pourrait établir des plans opérationnels sans tenir suffisamment compte de la disponibilité et des capacités du personnel. 9.60 Le secteur de la Politique minérale devrait établir un plan de ressources humaines qui soit

étroitement relié à ses exigences opérationnelles prévues. Ce plan devrait comprendre des prévisions des besoins en matière de ressources humaines et de la disponibilité de ces ressources, de même que des plans d'action visant l'acquisition ou la formation du personnel voulu.

Le secteur de la Politique minérale adopte des mesures afin de donner suite à cette recommandation. Cependant, l'élaboration de plans à long terme en ce qui concerne le secteur est fonction des résultats de l'examen de la politique minérale que le secteur est sur le point de terminer.

La direction des Levés et de la Cartographie

9.61 La direction des Levés et de la Cartographie est l'organisme national chargé d'établir les cartes du Canada. La direction doit, entre autres, établir et entretenir le réseau national de repères planimétriques et altimétriques précis, rassembler et diffuser les renseignements topographiques et géographiques concernant la masse continentale canadienne et préparer des cartes, les distribuer et les vendre au grand public, à l'industrie et aux forces armées. Elle dispose de 961 années-personnes et d'un budget de $ 40,4 millions.

9.62 Par le passé, la direction s'est surtout occupée de ses activités opérationnelles. Toutefois, les nouvelles découvertes technologiques, surtout en ce qui concerne la cartographie informatisée à partir de données numériques, ont créé de nouvelles fonctions pour la direction et de nouveaux moyens d'accomplir les tâches actuelles. En raison de ces découvertes, il est également nécessaire d'adopter un nouveau processus de planification de la stratégie qui permette de planifier les activités changeantes de la direction, en tenant compte des autres directions du ministère, des autres ministères fédéraux, des provinces, de l'industrie et du grand public.

9.63 Structure. La direction des Levés et de la Cartographie comprend six divisions: Levés géodésiques, Levés topographiques, Levés officiels, Commission de la frontière internationale, Services géographiques et Reproduction et Distribution. Une unité centrale de la direction est chargée de la gestion en général.

9.64 Nous avons vérifié l'unité centrale, ainsi que la division des Levés topographiques, la division des Levés officiels et la division de la Reproduction et de la Distribution.

9.65 Planification. Plusieurs changements importants ont des répercussions directes sur la planification au sein de la direction. L'introduction de la technologie informatique dans le processus des levés et de la cartographie constitue un élément d'importance dans de nombreuses divisions, tout particulièrement celle des Levés topographiques. La cartographie numérique, les systèmes informatisés d'information géographique, les systèmes complexes de positionnement pour les levés géodésiques et l'accroissement du rôle des provinces dans le domaine de la cartographie pourraient amener la direction à abandonner ses activités de production de cartes pour concentrer ses efforts sur le stockage des données dans des banques décentralisées et sur leur repérage. À long terme, la télédétection est susceptible d'accroître l'efficience de la cartographie topographique.

9.66 Au moment de notre vérification, la direction n'avait pas évalué à fond les questions de stratégie qui la concernaient ou les nouvelles méthodes possibles pouvant lui aider à remplir son mandat d'une façon plus efficiente.

La planification est satisfaisante sous plusieurs aspects, mais elle porte surtout sur les activités opérationnelles quotidiennes comme la préparation des cartes ou la prise des levés. Les gestionnaires ont de la difficulté à s'écarter de ces préoccupations quotidiennes afin de pouvoir évaluer de nouvelles méthodes ou solutions de rechange permettant de remplir le mandat de la direction.

9.67 La direction des Levés et de la Cartographie a récemment commencé à évaluer son rôle qui évolue en raison des possibilités offertes par la cartographie numérique et à chercher une nouvelle façon de s'acquitter de ses fonctions. Au moment de notre vérification, elle n'avait pas établi de plans officiels à cet égard.

9.68 La direction des Levés et de la Cartographie devrait établir un plan stratégique indiquant la façon dont son rôle évoluera probablement au cours des prochaines années et les répercussions de cette évolution sur sa structure organisationnelle, sur ses dépenses budgétaires, sur ses besoins en matière de ressources humaines et sur ses rapports avec les clients.

Des études actuellement en cours visent à déterminer le rôle futur de la direction; ces études portent également sur la structure, les rapports avec les clients et les besoins en matière de ressources humaines et financières. Au cours du prochain exercice, il y aura probablement examen d'un rapport et de recommandations découlant de ces études.

9.69 Gestion des stocks. La division de la Reproduction et de la Distribution possède actuellement un stock de 15 000 cartes qu'elle distribue en réponse aux commandes postales et par l'intermédiaire de sept centres de consignation et de 850 points de vente, à un rythme de 3 millions de feuilles par année. Elle imprime également quelque 3 000 cartes différentes par année, ce qui donne près de 8 millions d'exemplaires. Environ la moitié de ceux-ci sont imprimés à contrat.

9.70 Les techniques de gestion et de contrôle de la production et des stocks à distribuer ne sont pas satisfaisantes et ne se conforment pas aux pratiques industrielles modernes de gestion.

9.71 Les stocks de cartes de la division de la Reproduction et de la Distribution se situent en moyenne à 20 millions de feuilles dont la valeur au prix de gros s'élève à $ 25 millions. Selon une entente conclue avec le ministère de la Défense nationale, la division doit garder en stock, en tout temps, 400 exemplaires de chaque carte à des fins d'urgence. La division n'a pas recours à des pratiques modernes de gestion des stocks pour faire en sorte que le niveau des stocks ne soit pas trop élevé, en tenant compte des besoins du MDN et des autres demandes. Ces pratiques pourraient tenir compte de facteurs tels que la demande estimative, les niveaux de production, la capacité et les frais d'entreposage, de même que les calendriers de production. Les stocks excessifs de cartes entraînent des frais de fonctionnement supplémentaires et des coûts d'entreposage plus élevés; c'est ce qui fait également que le ministère en vient à posséder de grandes quantités de cartes périmées. Il s'ensuit que la direction se débarrasse de 850 000 à 1 million d'exemplaires par année, dans le cadre de son programme de révision des cartes.

9.72 La division a reconnu qu'il y avait des lacunes en ce qui a trait au contrôle et à la distribution des stocks et elle a l'intention d'adopter un système informatisé pour combler celles-ci. Toutefois, seules la tenue des dossiers et les opérations de contrôle seront mécanisées. En conséquence, la division continuera probablement à ne pas connaître les niveaux de production et

des stocks dont elle a besoin pour répondre à la demande et assurer un service convenable. Il faut implanter une technique d'établissement des niveaux des stocks afin de pouvoir concilier la demande avec la capacité de production et d'approvisionnement.

9.73 La direction des Levés et de la Cartographie devrait établir un système de gestion des stocks qui soit conforme aux pratiques industrielles modernes.

Recommandation acceptée. Les cadres ont mis sur pied un projet visant à déterminer les niveaux de production et de stocks qui soient les plus économiques pour la Direction.

9.74 Procédés d'impression. Les procédés d'impression sont inefficaces et coûteux, surtout parce que les presses sont périmées. La direction possède huit presses à deux couleurs capables d'imprimer en neuf couleurs différentes quelque huit millions de cartes par année. À cause du fait que les presses actuelles n'ont pas toute la capacité voulue d'imprimer en couleurs, il faut repasser les cartes à quatre reprises dans les presses pour obtenir l'agencement de couleurs nécessaire.

9.75 La direction a préparé des présentations pour dépenses en capital afin d'obtenir les fonds nécessaires au remplacement de ses presses actuelles par des presses à quatre couleurs contrôlées par ordinateur. On pourrait ainsi satisfaire au volume de travail avec six personnes de moins et seulement deux presses. Selon les estimations du ministère, le remplacement, en 1975-1976, d'une de ses petites presses, au coût de $ 150 000, aurait fait réaliser, sur une période de cinq ans, une économie de $ 900 000 en coûts d'exploitation seulement.

9.76 Le remplacement des presses de la direction fait, depuis quelques années, l'objet de pourparlers entre le Conseil du Trésor et le ministère des Approvisionnements et Services (MAS). La question n'a pas été réglée en raison d'un conflit entre le MAS et EMR au sujet de leur mandat respectif en ce qui touche l'impression.

9.77 Il faudrait résoudre au plus tôt la question d'acquisition de machines à imprimer efficaces de manière à éviter que se répètent des procédés d'impression inefficients.

Recommandation acceptée. Cette question a fait l'objet de dis- cussions entre le MAS, notre ministère et le Conseil du Trésor. Nous attendons une décision sous peu.

9.78 Planification des ressources humaines. Les frais de la direction touchant le personnel se chiffrent à plus de $ 24 millions et représentent environ 60 p. 100 des dépenses annuelles relatives aux Levés et à la Cartographie. Le personnel technique et professionnel doit être en mesure de s'adapter au change- ment technologique continu.

9.79 Nous avons constaté que la direction n'effectuait pas de planification systématique des ressources humaines. Il y a seulement projection numérique des ressources humaines; cependant, on ne précise pas les aptitudes requises des employés ni la façon dont il faudra préparer l'effectif actuel à faire face au changement technologique. Les besoins en formation sont déterminés à l'aveuglette et ne sont pas évalués en fonction des besoins futurs de la direction.

9.80 Celle-ci a commencé à enseigner à son personnel comment préparer des évaluations de rendement, comment préparer des répertoires de spécialistes (à la division des Levés topographiques) et comment établir des plans de promotion professionnelle (à la division des Levés géodésiques). Même si ces mesures ont été prises, on ne peut pas dire qu'il y a vraiment eu planification des ressources humaines au niveau de la direction.

9.81 La direction est consciente de ses faiblesses dans ce domaine et elle a récemment retenu les services d'un expert-conseil chargé d'établir un système de planification des ressources humaines.

9.82 La direction devrait adopter un système de planification des ressources humaines qui soit relié directement au processus de planification de la stratégie et des opérations. Le système devrait permettre de prévoir les besoins en matière de ressources humaines et les activités de formation nécessaires et comporter des plans d'action visant à éliminer les écarts décelés et à venir à bout des problèmes.

Par suite d'un examen du budget A effectué plus tôt au cours du présent exercice, la direction entreprend une étude de ses besoins en matière de ressources humaines. Un cadre de planification des ressources humaines sera mis au point en novembre 1982 et le système sera probablement mis en oeuvre au cours de l'exercice 1983-1984.

9.83 Sécurité. Nous avons constaté qu'il n'y avait pas de politique ni de fonction centrales de sécurité pour guider les responsables du PMST et leur indiquer comment traiter et emmagasiner les données importantes. Par exemple, nous avons constaté, au sein de la direction des Levés et de la Cartographie, que les systèmes de sécurité étaient insuffisants en ce qui concerne le stockage des données et le contrôle de leur accès. Dans l'examen du budget A des Levés et de la Cartographie de 1982, on signale qu'il n'y a aucune production d'un double des négatifs des photos aériennes; la valeur de remplacement des originaux est de $ 137 millions. Le même rapport souligne également la nécessité d'entreposer en sécurité, avec les négatifs des photos aériennes, le matériel de reproduction, ou le ''travail d'artiste'', qui sert à l'impression des cartes. Les données numériques qui servent à la compilation des cartes topographiques ne sont pas stockées d'une façon sécuritaire et en double. Il en va de même de la plupart des données relatives aux levés géodésiques, bien que la division des Levés géodésiques dispose d'un programme partiellement terminé pour résoudre ce problème. La valeur de remplacement actuelle des données numériques topographiques est de $ 1 million. Lorsque toute l'information topographique sera stockée sous cette forme, cette valeur s,élèvera à plus de $ 70 millions.

9.84 Le ministère est conscient de ces lacunes générales sur le plan de la sécurité, et la direction de la Vérification interne prévoit effectuer une vérification de la sécurité dans un avenir rapproché. Notre section responsable de l'informatique s'occupe davantage de cette question.

La direction de la Physique du globe

9.85 La direction de la Physique du globe fournit la compétence, l'information et les conseils voulus au sujet des processus géophysiques susceptibles d'influer sur la mise en valeur des ressources. Cette direction, qui dispose d'un budget de $ 9,9 millions et de 169 années-personnes, a délaissé la recherche scientifique au cours des dernières années et elle s'est efforcée

surtout de fournir des conseils techniques à une gamme étendue de gouvernements ou d'organisations du secteur privé sur des questions telles que les risques géophysiques concernant la construction des barrages des usines hydro-électriques ou les dommages découlant de la construction de pipe-lines dans les zones de pergélisol.

9.86 La direction de la Physique du globe, qui est une organisation peu considérable, quoique relativement homogène, a été en mesure de s'en tenir à des systèmes de gestion simples avec, comme complément, beaucoup de planification, d'évaluation et de contrôle des projets d'une façon officieuse. En raison de cette situation, elle a joui de suffisamment de souplesse pour répondre aux demandes changeantes des utilisateurs de ses services.

9.87 Nous avons constaté qu'en général, la direction était bien gérée. Elle a été en mesure de s'adapter, dans le passé, aux changements apportés aux plans opérationnels et elle a mis en place des systèmes de gestion des projets qui répondent bien aux exigences scientifiques de ses activités. Les projets et les priorités font l'objet d'une révision continue satisfaisante.

La direction des Explosifs

9.88 L'objectif de la direction des Explosifs est d'appliquer la Loi et le Règlement sur les explosifs de manière à assurer la sécurité du public. La direction dispose d'un budget de $ 1,4 million et d'un effectif de 41 employés. Ses principales fonctions consistent à soumettre les explosifs à des essais et à les autoriser, à réglementer leur fabrication, leur vente, leur transport routier, à délivrer des licences et des permis et à effectuer des inspections afin d'assurer la conformité.

9.89 Nous avons constaté que la gestion des opérations était, en général, satisfaisante, mais qu'il y avait lieu de l'améliorer en utilisant mieux les données comparatives sur les dépenses réelles par rapport aux dépenses prévues. Par exemple, la direction pourrait avoir recours aux données historiques pour estimer et classifier les inspections et pour établir le coût des visites d'inspection. Elle pourrait comparer les normes ainsi établies avec les heures consacrées et l'argent dépensé. La direction aurait alors la base d'information nécessaire pour évaluer son efficience.

9.90 La stratégie globale de la direction des Explosifs ne comprend pas toutes les questions de stratégie qui la touchent comme l'introduction de nouveaux explosifs, le progrès technologique ou les besoins en matière de ressources humaines qui découleront des changements. En améliorant l'analyse de ces tendances, la direction pourra accroître ses capacités de gestion de ses activités et s'adapter aux changements qui surviennent dans le domaine des explosifs.

9.91 Bien que le Canada ait une bonne réputation dans l'industrie en ce qui concerne la sécurité de la manutention des explosifs, la direction ne possède pas de système ou de base d'information pour mesurer son efficacité à réduire les risques d'accident. Par exemple, elle n'établit pas et n'analyse pas de données historiques permettant de relier les inspections et les autres activités à la fréquence d'accidents ou d'analyser les effets des inspections effectuées par d'autres organismes comme la GRC.

9.92 La direction des Explosifs devrait établir des statistiques qui lui permettent d'analyser les liens qui existent entre ses activités et la fréquence et les risques d'accident.

Des analyses statistiques précises n'ont pas été effectuées parce que le taux d'accidents de même que les risques d'accident qui s'y rattachent étaient trop faibles pour justifier, sur une base coûts-efficacité, les ressources supplémentaires qui seraient nécessaires si nous avions recours à une méthode officielle plutôt que de se fier au jugement des gens. L'établissement de l'ordre de priorité des inspections repose sur le jugement d'inspecteurs d'expérience de même que sur les données relatives au rendement des entreprises, données qui figurent dans les dossiers appropriés tenus par la direction des Explosifs.

Domaines spéciaux et fonctions de soutien Le PPCG

9.93 En 1978, le ministère a inauguré un Programme de gestion et de contrôle visant à corriger les faiblesses relevées dans les contrôles de gestion, lors de l'enquête PPCG menée par le contrôleur général. On a établi douze sous- projets qui devaient permettre d'apporter des améliorations à l'échelle du ministère, entre autres dans les domaines suivants:

-le processus de détermination des objectifs stratégiques et de révision des plans à long terme;

-les liens entre les budgets et les plans opérationnels;

-les systèmes de rapports des indicateurs de rendement;

-l'utilisation de la comptabilité du prix de revient pour les rapports financiers.

9.94 Par suite de l'adoption du Programme de gestion et de contrôle, on a déterminé les objectifs stratégiques du Programme des minéraux et des sciences de la Terre et mis sur pied les fonctions de vérification interne et d'évaluation. Toutefois, d'autres aspects du programme, comme le Système de comptabilité et de reportage de gestion (MARS), n'ont pas connu autant de succès. Ce système de rapports en est au stade de projet-pilote depuis trois ans et il n'est pas encore certain qu'il pourra ou qu'il devrait être implanté. Le seul coût de l'élaboration de ce système est supérieur à $ 225 000.

9.95 Le Programme de gestion et de contrôle a contribué à améliorer le PMST en ce qui concerne l'obligation redditionnelle et la gestion, mais il n'a pas progressé au rythme de l'évolution des exigences de gestion du PMST. Par exemple, il ne comprend pas d'améliorations en ce qui touche la planification de la stratégie ou la gestion des ressources humaines. Ce sont là des éléments très importants pour le PMST en ce moment. Les responsables du PMST n'ont pas réévalué à fond dans quelle mesure le Programme de gestion et de contrôle répondait à leurs besoins et n'ont pas élaboré un nouveau plan d'action.

9.96 Le ministère devrait réévaluer à fond son Programme de gestion et de contrôle en ce qui concerne le PMST et élaborer une nouvelle approche en fonction des exigences de gestion actuelles et prévues du Programme.

Le coordonnateur du SGPD, qui fait partie intégrante de la direction de la Planification stratégique et de l'Évaluation, s'occupera des questions qui préoccupent le vérificateur général au sujet de la mise en place du Programme de gestion et de contrôle. Nous modifierons au besoin le plan de gestion et de contrôle afin de tenir compte de l'évolution des exigences du ministère, au fur

et à mesure que ces exigences seront déterminées, et nous mettrons au point des systèmes nouveaux ou modifiés à des fins d'adoption.

Mesure et rapport de l'efficacité des programmes

9.97 La direction de l'Évaluation des programmes du secteur des Pratiques de gestion est chargée d'évaluer l'efficacité des programmes. Le ministère a adopté une politique relative à l'évaluation des programmes, de même qu'un plan et des procédés d'évaluation à long terme qui, en général, se conforment aux lignes directrices du contrôleur général en cette matière. Les résultats des évaluations sont signalés au sous-ministre associé et à un comité d'examen de la gestion composé de cadres supérieurs du ministère. Le budget de 1981-1982 s'élevait à un peu plus de $ 300 000 et l'effectif était de six années-personnes. Jusqu'ici, la direction de l'Évaluation a produit sept évaluations de programme, six études préparatoires à l'évaluation et sept autres documents reliés à l'évaluation. Notre examen a porté sur les études préparatoires et les évaluations effectuées après 1978 et concernant le PMST. Nous avons examiné les évaluations de la direction des Explosifs, de la direction des Levés et de la Cartographie et de la Commission géologique, de même que les études préparatoires du Centre canadien de télédétection et de la direction de la Mise en valeur des minéraux.

9.98 Nous avons constaté que les études préparatoires à l'évaluation des activités du Centre de télédétection et de la direction de la Mise en valeur des minéraux étaient satisfaisantes. L'évaluation de l'administration du programme de la direction des Explosifs n'était pas convenable en raison de l'insuffisance des mesures de l'efficacité dudit programme. Pour évaluer l'efficacité des programmes de la Commission géologique et de la direction des Levés et de la Cartographie, le ministère s'en est remis à des sondages auprès d'utilisateurs particuliers. Ces évaluations étaient satisfaisantes, mais il aurait fallu adopter une méthodologie plus étendue et effectuer des sondages auprès d'utilisateurs éventuels comme le grand public et les organismes centraux, de même qu'évaluer la valeur économique de l'information obtenue et ses effets sur l'économie. Les résultats des évaluations ont fait l'objet de rapports satisfaisants aux gestionnaires et ont donné lieu à des changements au niveau du programme.

9.99 Le plan d'évaluation à long terme adopté en 1981 et révisé en 1982 a subi des retards importants. Ce plan reposait sur l'hypothèse voulant que la direction de l'Evaluation des programmes obtienne des ressources supplémentaires bien déterminées. Au moment de notre vérification, ces ressources n'avaient pas encore été fournies. En conséquence, les évaluations prévues dans le plan ont été retardées, surtout dans le cas du Programme de l'énergie. La direction de l'Évaluation des programmes doit obtenir les ressources supplémentaires nécessaires à la mise en oeuvre du plan d'évaluation à long terme qui a été adopté par les cadres supérieurs, ou elle doit modifier le plan en conséquence.

9.100 Notre examen de la gestion de l'évaluation des programmes a révélé l'existence d'une gestion de projet insatisfaisante. Deux des évaluations que nous avons étudiées ont pris beaucoup plus de temps que prévu. Par exemple, l'évaluation de l'activité du Centre de télédétection qui a débuté en mars 1979, et une étude préparatoire à l'évaluation, ne se sont terminées qu'en avril 1982. L'évaluation de la Commission géologique du Canada a commencé en juillet 1979 et elle était encore en cours au moment de notre vérification. La planification et l'exécution de ces évaluations ne font pas l'objet d'un contrôle de gestion satisfaisant. Trop de temps a été consacré aux études préparatoires à l'évaluation ou aux analyses descriptives des programmes. La description du

travail à accomplir est vague et ne comprend ni des plans de travail détaillés, ni un calendrier des projets d'évaluation. En conséquence, on a ajouté des activités et des rapports qui n'étaient pas prévus au début et on a modifié le but et la méthodologie des études alors que les évaluations étaient en cours.

9.101 La direction de l'Évaluation des programmes devrait réévaluer le temps et les ressources consacrés aux études préparatoires à l'évaluation et mettre au point un système amélioré de planification et de gestion des projets qui permettent d'établir clairement les résultats escomptés de l'évaluation et d'exercer un contrôle sous ce rapport.

Nous nous efforçons en ce moment de limiter le temps et les ressources consacrés aux études préparatoires à l'évaluation, bien qu'il soit entendu qu'il existera nécessairement des écarts en fonction de l'envergure, de la complexité et du degré de perfectionnement des composantes des programmes. Récemment, nous avons adopté des systèmes de gestion comprenant, entre autres, des plans de travail pour les directions, des plans de travail relatifs aux projets et des formulaires d'utilisation du temps; ces éléments serviront à contrôler toutes les phases d'évaluation des programmes.

9.102 Pour contrôler l'efficacité des programmes, il faut que les gestionnaires du PMST disposent d'indicateurs précis d'efficacité pour chaque activité. Étant donné que la plupart des directions du PMST produisent de l'information scientifique ou technique à l'intention d'une gamme étendue d'utilisateurs, un des meilleurs moyens de contrôler l'efficacité est d'obtenir, d'une façon continue, les réactions de ces derniers. Dans de nombreuses directions, comme celles de la Physique du globe, des Levés et de la Cartographie et de la Télédétection, il existe des mécanismes officiels pour assurer la communication soutenue avec les utilisateurs. Il existe notamment une série de comités consultatifs comme le Conseil canadien géoscientifique, le Comité interministériel pour la télédétection et le Comité consultatif industriel sur les sciences de la Terre. Nous avons constaté que les directions avaient recours à une gamme étendue de mécanismes non officiels pour le contrôle de l'efficacité. Elles font appel, entre autres, aux conférences, à l'examen par les pairs et aux relations de travail avec l'industrie, les gouvernements et les universités. Ces mécanismes constituent de bons moyens de contrôler l'efficacité de leurs activités.

Le traitement électronique des données

9.103 Dans le cadre du PMST, on se préoccupe surtout de recueillir, d'agencer et de diffuser des quantités importantes de données de recherche. La technologie informatique peut donc aider à accroître l'économie et l'efficience du traitement des données du programme. Notre examen a porté surtout sur la politique et la planification dans le domaine informatique, sur l'acquisition du matériel informatique et sur la sécurité et la protection des données informatiques.

9.104 La plus grande source de services informatiques au sein du ministère est le Centre d'informatique qui fonctionne à titre de bureau de services internes. Il a été mis sur pied au début des années 1970 pour desservir le ministère et d'autres groupes scientifiques gouvernementaux. Alors que la grande partie du budget informatique lui était consacrée au début des années 1970, il ne représente maintenant que 33 p. 100 des dépenses annuelles totales qui sont de l'ordre de $ 18,6 millions ($ 12 millions pour le PMST). Le ministère dispose maintenant de plus de 100 mini-ordinateurs et plusieurs directions au sein du PMST possèdent leurs propres centres d'informatique.

9.105 L'expansion rapide de la technologie informatique offre de nombreuses possibilités d'accroître l'efficience du traitement de l'information scientifique et technique et de l'intégration de l'information au sein du Programme; par exemple, des systèmes informatiques permettent maintenant la collecte automatique de l'information sur la séismographie. Les systèmes automatisés d'information permettent non seulement d'accroître l'aptitude de transfert de l'information entre les directions, mais aussi d'améliorer en fin de compte l'accès des utilisateurs à cette information.

9.106 Au moment de notre vérification, il n'y avait apparemment aucune politique ou stratégie à l'échelle du ministère pour la fourniture des services informatiques, ni de plans de gestion à long terme pour répondre aux besoins dans ce domaine. Le ministère est conscient de cette situation et il a retenu les services d'un expert-conseil qui l'aidera à établir la politique informatique qu'exige le Conseil du Trésor. Ce travail vient tout juste de commencer. Il faut que les cadres supérieurs insistent davantage sur l'importance d'établir des lignes directrices et des plans précis dans le domaine de l'informatique afin d'accroître l'économie et l'efficience du programme.

9.107 Nous avons constaté qu'en raison du rôle actuel du Centre d'informatique qui est celui d'un organisme de services, il est difficile d'établir des plans généraux relatifs à l'application des ordinateurs au travail du PMST. Au moment de notre vérification, on n'avait pas effectué une évaluation impartiale du rôle du Centre d'informatique afin de déterminer si, à cet égard, il répondait efficace- ment aux besoins du programme, et d'examiner d'autres possibilités en ce qui a trait aux rôles, aux fonctions et aux activités du Centre.

9.108 Le ministère devrait réviser son approche vis-à-vis des services informatiques, établir un plan général d'informatique qui énonce clairement le rôle des ordinateurs en ce qui concerne la production, la diffusion et le stockage de l'information scientifique et administrative pour l'ensemble du programme. Cette révision devrait comprendre une réévaluation du rôle actuel du Centre d'informatique.

Dans le domaine de l'informatique, le ministère a nommé un conseiller indépendant qui a élaboré, sous forme d'ébauche, une politique de même qu'une structure de planification relativement à l'informatique. Cette ébauche fait actuellement (fin septembre) l'objet de discussions au niveau de la haute direction. Elle traite des domaines de l'informatique, de l'automatisation des bureaux, des télécommunications et des banques de données. Elle sera soumise au Comité de la politique informatique du ministère à la mi-octobre et, au début de 1983, au Comité principal de gestion du ministère pour qu'il donne son approbation finale. Une réévaluation du rôle du Centre d'informatique fait partie de ce processus.

9.109 Il n'existait apparemment pas de politiques et de procédés à l'échelle du ministère pour guider les responsables du PMST en ce qui concerne le contrôle des acquisitions du matériel informatique, surtout les mini-ordinateurs et les micro-ordinateurs, les appareils de traitement de la copie et le matériel automatisé du Bureau. Il n'existait des études de faisabilité officielles que pour deux des sept cas que nous avons examinés. Le matériel informatique de cette nature est le fruit de quelques-uns des progrès techniques les plus rapides et les plus fondamentaux réalisés au cours des dernières années et il est en mesure, si on l'utilise convenablement,

d'accroître sensiblement l'efficience du travail des utilisateurs scientifiques et administratifs.

9.110 Le ministère devrait établir une politique visant à assurer que ses acquisitions de biens et de services informatiques se conforment aux directives du Conseil du Trésor.

Une politique visant à assurer que les acquisitions de biens et de services informatiques par le ministère se conforment aux directives du Conseil du Trésor est incorporée à la politique et à la structure de planification que le conseiller en informatique est en train de mettre au point pour le ministère.

9.111 Les procédés visant à assurer la protection des données essentielles ou valables sont insuffisants. On n'a pas recours à des méthodes de gestion des risques permettant de déterminer le coût de remplacement par rapport au coût de la protection. Par exemple, la direction des Levés et de la Cartographie a consacré deux années de travail et $ 1,6 million à convertir en données numériques l'information des cartes; toutefois, on ne protège pas ces données en les entreposant à l'extérieur. De même, le Centre canadien de télédétection (CCT) ne conserve pas de doubles de certaines bandes magnétiques qui renferment des données de base irremplaçables.

9.112 Le ministère devrait effectuer une évaluation des risques en ce qui concerne la nécessité de protéger des données valables et d'adopter des mesures de sécurité convenables.

Des procédés relatifs à l'évaluation des risques en ce qui concerne la nécessité de protéger des données valables et d'adopter des mesures de sécurité convenables sont incorporés à la politique et à la structure de planification que le conseiller en informatique est en train de mettre au point pour le ministère.

La passation des marchés

9.113 Notre étude d'envergure gouvernementale sur la passation des marchés fait l'objet du chapitre 3. Au sein du ministère, la vérification a été effectuée par une équipe mixte composée de représentants du Bureau et du groupe des vérificateurs internes. Nous avons constaté que les politiques et les procédés ministériels étaient insuffisants pour assurer le respect des directives et des règlements statutaires du Conseil du Trésor. En particulier, les circulaires actuelles n'assignent pas la responsabilité de diverses fonctions du processus de passation des marchés. En outre, il n'existe pas de système centralisé pour surveiller les pratiques de passation des marchés et voir au respect des directives des organismes centraux ou du ministère.

9.114 Ce manque de directives et de contrôle centraux a mené les secteurs particuliers du ministère à établir leurs propres procédés de passation des marchés, souvent à l'encontre des règlements actuels. Dans de nombreux cas, les contrats ont été préparés seulement après le début du travail ou de la prestation des services.

9.115 En ce qui concerne les contrats de services, il n'y avait pas d'évaluation officielle durant, ou à la fin desdits contrats. À défaut de dossiers, il n'existe pas de documentation sur le rendement antérieur et les gestionnaires risquent de passer des marchés avec des entreprises qui ont déjà fait preuve d'incompétence.

9.116 À la suite de la présentation du rapport de vérification interne à ses cadres supérieurs cette année, le ministère élabore de nouvelles politiques et procédés pour améliorer la gestion et le contrôle dans ce domaine.

Le transfert de la technologie

9.117 Grâce au transfert de la technologie, les résultats des activités scientifiques et technologiques fédérales servent à d'autres intéressés comme l'industrie, les provinces, les municipalités, les universités et les organismes à but non lucratif. Nous avons examiné les activités de transfert de la technologie du Centre canadien de télédétection (CCT) et du Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie (CANMET). Le chapitre 2 (la recherche et le développement) de notre Rapport de 1981, traite de ces deux organismes.

9.118 CANMET a récemment établi une unité pour le transfert de la technologie et il est en train de donner suite aux recommandations que nous avons adressées au ministère à ce propos, lors de notre vérification de 1981 du domaine de la recherche et du développement.

9.119 Le Centre canadien de télédétection est chargé de mettre au point la technologie de télédétection par satellite et par aéronef, de réaliser des projets témoins dans ce domaine et d'accroître l'utilisation de la technologie en question grâce au transfert de la technologie.

9.120 Nos interviews ont révélé que le CCT était très respecté par les représentants du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et de l'industrie, en raison de sa façon d'aborder le transfert de la technologie. Le CCT utilise avec succès un large éventail de mécanismes de transfert de la technologie. Par exemple, il a recours, entre autres, aux contrats pour la recherche et le développement, il dispose d'une structure bien définie pour la consultation avec les autres ministères et avec les secteurs public et privé et il élabore des projets témoins de collaboration fédérale-provinciale. Nous avons constaté que la planification, l'exécution et l'évaluation des projets particuliers de transfert de la technologie étaient satisfaisantes. Le CCT pourrait toutefois améliorer son approche en définissant plus clairement ses buts en ce qui concerne des groupes particuliers d'utilisateurs, en déterminant comment les différentes approches peuvent permettre d'atteindre les utilisateurs éventuels et en déterminant la mesure dans laquelle diverses approches ont contribué à l'acceptation de la technologie par les utilisateurs.

9.121 Lorsque le CCT a été établi, on croyait que la technologie éprouvée de la télédétection fournirait suffisamment d'avantages pour assurer une acceptation rapide par les utilisateurs. Bien que des progrès aient été réalisés, la technologie n'a pas reçu l'accueil prévu. Afin d'enlever quelques entraves à l'utilisation des données sur la télédétection, le CCT a demandé et reçu des fonds et des années- personnes supplémentaires pour des projets de publicité et des projets témoins. Nous avons constaté que les organismes centraux et les autres ministères qui ont examiné la présentation du CCT ont fait part de perceptions différentes du rôle du CCT dans le domaine du transfert de la technologie. En conséquence, le CCT est incertain de la priorité à accorder au transfert de la technologie et du rôle qu'il doit y jouer.

9.122 Le CCT songe à une nouvelle initiative importante qui comporte le lancement d'un satellite-radar canadien (RADARSAT). Si ce projet est amorcé, il aura des répercussions importantes sur le rôle et le budget de l'organisation et il apportera toute une série d'avantages au Canada sur le plan de la

technologie, des ressources et de l'économie. Nous avons constaté que, bien qu'un certain nombre d'études portant sur les coûts et les avantages de certains aspects du projet aient été effectuées ou prévues, il n'y a pas eu une évaluation complète des coûts et des avantages supplémentaires associés aux autres options en matière de transfert de la technologie (diverses options canadiennes, achat de données d'autres pays, coentreprises avec d'autres pays). Le CCT est conscient de la nécessité d'analyser les options permettant de fournir des données sur la télédétection pour répondre aux besoins des Canadiens.

9.123 Le Centre canadien de télédétection devrait définir son rôle en ce qui concerne le transfert de la technologie, établir des objectifs de transfert de la technologie en fonction des marchés cibles et des débouchés, élaborer des méthodes d'évaluation des stratégies de rechange pour le transfert de la technologie; il devrait établir des procédés d'évaluation des progrès et entreprendre une étude complète du projet RADARSAT par rapport aux autres options offertes pour répondre aux besoins de données obtenues par satellite canadien.

Le Centre canadien de télédétection est en train de définir d'une façon officielle son rôle et ses objectifs en ce qui concerne le transfert de la technologie, dans le cadre du processus de planification de la stratégie du ministère. Lorsqu'il y aura entente au niveau ministériel, le plan opérationnel du Centre sera modifié en conséquence. On s'attend que ce processus sera terminé le 31 mars 1983. D'ici cette date, nous modifierons toutes les descriptions de poste des directeurs et des chefs afin d'y incorporer les responsabilités de planification, de mise en oeuvre, de contrôle et d'évaluation du Programme de transfert de la technologie. Lors du choix des méthodes et des procédés d'évaluation des solutions de rechange et des progrès, nous tiendrons compte des objectifs approuvés de transfert de la technologie. Les évaluations techniques des solutions de rechange précises visant à répondre aux besoins en données qui proviennent des radars canadiens ont maintenant été effectuées dans le cadre de la phase A du projet RADARSAT ou elles sont en cours. Ces études seront incorporées à une évaluation économique générale qui sera terminée d'ici la fin de 1983 (avant le début de la phase B).

Les programmes d'information

9.124 Une des principales fonctions du Programme des minéraux et des sciences de la Terre est de fournir de l'information pour la mise en valeur et la gestion des ressources. L'objectif global du Programme, selon le Budget principal, est de fournir, en temps opportun, de l'information sur les sciences de la Terre. Un des sous-objectifs du programme consiste à ''augmenter le degré de familiarité et de compréhension du grand public face aux programmes fédéraux touchant aux minéraux et aux sciences de la Terre, et à leurs répercussions sociales et économiques''. Pour atteindre ce sous-objectif, les responsables du PMST ont défini un programme d'information publique dans leur plan opérationnel.

9.125 La fonction d'information au ministère est répartie entre un groupe chargé des communications pour l'ensemble de l'organisme et plusieurs unités au sein des directions. Le groupe chargé des communications pour l'ensemble de l'organisme se préoccupe surtout de fournir de l'information au grand public au moyen de documents publicitaires ou de publications générales. Les unités au sein des directions concentrent leurs efforts sur l'information technique ou scientifique destinée à des groupes précis comme l'industrie, les universités ou les organisa- tions internationales. Par exemple, la Commission géologique du Canada fournit aux industries primaires de l'information sur la structure

géologique d'une région donnée; la direction des Levés et de la Cartographie fournit des cartes topographiques à de nombreux utilisateurs. Le PMST est reconnu pour l'information technique et scientifique de grande qualité qu'il permet de fournir aux utilisa- teurs.

9.126 À l'heure actuelle, les responsables du PMST n'ont pas une approche bien définie visant à assurer la réalisation du sous-objectif d'information du public. La répartition des responsabilités en matière d'information publique entre la direction des Communications du ministère et les secteurs ou directions n'est pas claire; il en va de même de l'obligation générale de rendre compte de la réalisation du sous-objectif en question. En conséquence, les responsables du PMST ne savent dans quelle mesure l'on a réalisé le sous-objectif pour l'ensemble du programme.

9.127 Au cours du dernier exercice, plusieurs nouvelles initiatives ont été prises dans le domaine de l'information du public. Toutefois, sans politique et plan général pour le programme, on ne saura jamais avec certitude dans quelle mesure ces initiatives contribuent à atteindre le sous-objectif d'information du public.

9.128 Les responsables du PMST, de concert avec la direction des Communications, devraient établir un plan de communication décrivant comment atteindre le sous-objectif du programme par rapport à l'information du public et élaborer des procédés permettant de déterminer dans quelle mesure l'on a atteint ce sous-objectif.

La direction a subi des pressions très intenses l'obligeant à répondre aux besoins du Programme énergétique national. Nous reconnaissons d'emblée que les besoins du PMST en matière de communications augmentent, et la direction consacre des ressources supplémentaires à la planification des communications du PMST et à la mise en oeuvre d'un programme à cet égard. La planification progresse rapidement dans le secteur des Sciences de la Terre et nous avons maintenant plus recours aux mises à 1,essai avant les campagnes et aux évaluations après les campagnes. La même façon de procéder est prévue dans le secteur de la Recherche et de la Technologie du PMST.

L'information destinée au Parlement

9.129 Le Conseil du Trésor a demandé aux ministères et aux organismes de présenter leurs demandes de crédits sous une nouvelle forme. Conformément à cette directive, les responsables du PMST sont en train de rédiger un Plan provisoire de dépenses du programme pour l'exercice 1983-1984.

9.130 La mise en oeuvre des recommandations formulées dans le présent rapport constituerait un apport important à la qualité de ce plan. En améliorant la planification de leur stratégie, les responsables du PMST pourraient fournir une meilleure information sur les tendances globales qui influent sur le programme. En se dotant d'une capacité d'analyse économique, dans le contexte de la planification et de l'évaluation des programmes, il serait possible de mieux faire ressortir l'apport des activités du PMST à la mise en valeur et la gestion des ressources au Canada. En planifiant les ressources humaines, les responsables du Programme seraient mieux en mesure de définir leurs besoins en matière de personnel. En améliorant la planification dans le domaine de l'informatique, il serait plus facile de rationaliser les dépenses sous ce rapport.

9.131 Le Bureau du contrôleur général a proposé que les plans de dépenses présentent de l'information sur les réalisations des programmes, pour justifier les demandes de ressources. Un grand nombre des fonctions du PMST comportent des recherches scientifiques et il sera sans aucun doute difficile, dans ces cas, de fournir des mesures des réalisations. Pour les activités qui ne comportent pas de recherche, comme la cartographie topographique ou les inspections effectuées par la direction des Explosifs, les responsables du PMST sont en train d'élaborer des mesures des réalisations; toutefois, il faudra y introduire des contrôles afin de s'assurer qu'elles sont valables.

LE MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE
ACTIVITÉS RELATIVES À L'EXPANSION INDUSTRIELLE

Table des matières

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE	10.1	301
Portée de la vérification	10.16	305
Commentaires généraux de la direction du MIC		
Observations et recommandations		
Le Programme d'expansion des entreprises	10.18	307
Le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense	10.41	315
Le Programme d'aide aux constructeurs de navires	10.58	320
Le Programme de la machinerie	10.69	322
Les prêts aux petites entreprises	10.78	325
Cas spéciaux	10.89	327
Pièces		
10.1 Subventions, contributions et pertes, pour l'exercice terminé le 31 mars 1982		306
10.2 Appui financier garanti, au 31 mars 1982		308
10.3 Ventilation des prêts et investissements garantis ou assurés, au 31 mars 1982		309

LE MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE
ACTIVITÉS RELATIVES À L'EXPANSION INDUSTRIELLE

SOMMAIRE

10.1 Au cours de notre vérification, nous avons examiné les procédés et les contrôles financiers et administratifs que le ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC) utilisait au chapitre des activités relatives à l'expansion industrielle. Notre examen a porté sur les programmes et sur les points suivants: l'assurance-prêts qui fait partie du Programme d'expansion des entreprises; les contributions, en vertu du Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense et du Programme d'aide aux constructeurs de navires, les remises de droits, en vertu du Programme de la machinerie, les garanties de prêts en vertu de la Loi sur les prêts aux petites entreprises et l'aide accordée à certaines grandes entreprises à qui l'on avait porté une attention particulière. L'aide accordée en vertu de ces programmes comporte des subventions, des contributions, des prêts, des garanties de prêts et une assurance-prêts, l'investissement de capitaux, la remise de droits et une protection tarifaire.

10.2 L'objectif des activités relatives à l'expansion industrielle est de motiver et d'aider les industries canadiennes en ce qui a trait au développement efficace et soutenu de la production des biens et des services et d'aider ces industries à s'adapter aux changements qui surviennent dans les milieux économiques nationaux et étrangers.

10.3 Programme d'expansion des entreprises. L'administration de ce programme est confiée à la Commission d'expansion des entreprises et à dix commissions régionales formées d'un nombre égal de personnes venant des secteurs public et privé. Le MIC reconnaît qu'il est nécessaire de soumettre les demandes d'aide à des analyses techniques, à des analyses des débouchés commerciaux et à des analyses de rentabilité. Dans le cas des propositions jugées intéressantes, le ministère recommandera à la Commission qu'elle les approuve. Les propositions qui sont inadmissibles ou qui ont peu de chance de succès sont rarement soumises ou signalées à la Commission. À notre avis, le ministère devrait fournir aux membres de la Commission une liste des demandes qu'il a rejetées ainsi qu'un relevé des motifs du rejet.

10.4 Bien que la Commission ait un rôle important à jouer, nous avons constaté que, les directives et le règlement mis à part, il n'existait aucun énoncé officiel précisant les attributions, les tâches et l'obligation redditionnelle de ses membres. Aucun énoncé des critères et des procédés de sélection des projets n'a été fourni aux membres de la Commission afin de les aider à prendre des décisions à savoir qui devrait bénéficier d'une aide, de manière que les deniers publics soient utilisés de la façon la plus rentable.

10.5 Nous avons examiné un échantillon représentatif des analyses effectuées par le ministère au chapitre des demandes d'aide et nous avons constaté que la qualité de ces analyses variait et que celles-ci étaient plus ou moins complètes. Nous avons également constaté qu'il n'existait pas de lignes directrices permettant de préciser, entre autres, ce qui constituait un niveau acceptable de pertes éventuelles pour le programme, lorsqu'il s'agit de décider si l'on doit recommander l'approbation des propositions. En outre, dans certains cas, il n'existait aucune preuve qu'un examen de contrôle des analyses ait été effectué.

10.6 Le succès d'un projet dépend de l'avenir des produits fabriqués et il est toujours possible que les débouchés commerciaux se fassent rares ou que le marché s'effondre ou que les coûts de fabrication soient plus élevés que prévu. Il est essentiel que le ministère soit conscient de ces risques et il faut, par conséquent, qu'il existe des procédés appropriés d'analyse, d'approbation et de contrôle des projets afin que le ministère soit correctement tenu au courant de la situation. Nous avons constaté que le Programme d'expansion des entreprises n'offrait aucune ligne directrice d'ordre opérationnel sur ce qui peut constituer un niveau acceptable de risques, des avantages économiques pour le Canada ou des prêts en dernier recours. Il est nécessaire que les membres de la Commission possèdent des lignes directrices sur ces points afin de pouvoir formuler des jugements valables et uniformes sur les projets soumis.

10.7 Une fois l'aide financière accordée, il peut devenir nécessaire de fournir une aide supplémentaire afin de permettre à la compagnie de poursuivre le projet ou afin d'éviter qu'elle fasse faillite. Nous avons constaté que l'on fournissait peu de justification étayée dans les comptes rendus de réunions de la Commission, lorsqu'il fallait procéder à de tels réaménagements.

10.8 L'aide octroyée est toujours assujettie à certaines conditions. Nous avons trouvé peu de preuve du contrôle des projets d'assurance-prêts approuvés afin de vérifier si l'on respectait ces conditions.

10.9 Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense. Le ministère de l'Industrie et du Commerce choisit les projets pour lesquels l'on accordera une aide financière en vertu de ce programme. Le ministère de la Défense nationale, lorsqu'on lui demande de le faire, peut agir à titre d'inspecteur de la qualité et de conseiller en ce qui a trait à l'utilité des projets. Avant d'approuver un projet, le MIC effectue des analyses techniques, des analyses des débouchés commerciaux et des analyses financières. Nous avons examiné des projets approuvés, choisis au hasard, et avons trouvé peu de preuves que ces analyses étaient appropriées. Nous avons également constaté que le contrôle des projets qui devait fournir l'assurance que les fonds étaient utilisés aux fins prévues n'avait pas de caractère officiel et qu'il manquait d'uniformité et de régularité. De plus, notre vérification a fait ressortir le fait que le ministère ne peut s'orienter sur aucune stratégie industrielle consignée pour répartir les fonds de manière à ce qu'ils procurent le maximum d'avantages.

10.10 Programme d'aide aux constructeurs de navires. Ce programme permet l'octroi de subventions aux constructeurs de navires canadiens afin d'aider à la construction de navires destinés à la vente au pays ou à l'étranger. Le ministère compte sur le ministère des Approvisionnements et Services (MAS) pour effectuer les inspections et les vérifications sur place des projets financés en vertu de ce programme. Nous n'avons trouvé aucune entente officielle entre les deux ministères qui précise le travail que le MAS devait effectuer pour le compte du MIC.

10.11 Le Règlement sur l'aide aux constructeurs de navires exige le remboursement de l'aide accordée lorsque l'équipement subventionné est utilisé à des fins autres que celles qui ont été prévues ou lorsque le constructeur s'en défait dans les cinq années suivant l'octroi de l'aide. Nous n'avons trouvé aucun procédé permettant d'assurer un contrôle en rapport avec le respect de cette disposition du règlement.

10.12 Programme de la machinerie. Ce programme permet d'autoriser la remise de droits sur les machines importées lorsque des machines semblables ne peuvent être obtenues auprès de fabricants canadiens. Le ministère, pour déterminer la disponibilité des produits et, par conséquent, la possibilité d'accorder une remise des droits en vertu du programme, utilise sa banque de données sur les machines fabriquées au Canada. Les procédés à suivre pour la mise à jour de la banque de données ou les méthodes que doivent utiliser les agents techniques pour se tenir au courant des activités d'un secteur industriel donné ou pour accroître leur connaissance de ce secteur ne sont pas dûment consignés.

10.13 Prêts aux petites entreprises. En vertu de la Loi sur les prêts aux petites entreprises, les banques à charte et les autres institutions accréditées sont autorisées à consentir des prêts aux petites entreprises. Ces prêts sont garantis par le gouvernement fédéral. Le ministère n'a pu produire d'objectifs explicites consignés précisant ce qu'il tentait de réaliser en vertu de la loi. En outre, nous n'avons trouvé aucun procédé permettant de vérifier si les emprunteurs respectaient l'obligation qui leur est faite d'utiliser les prêts pour l'achat ou la modernisation de l'équipement ou des bâtiments, ou pour l'achat de terrains.

10.14 Cas spéciaux. Nous avons examiné le rôle qu'a joué le ministère de l'Industrie et du Commerce dans l'octroi de garanties de prêts aux sociétés Chrysler Canada Limitée et Massey Ferguson Limitée. Dans ces deux cas, nous avons constaté que la décision d'approuver l'octroi d'une aide financière reposait sur des facteurs extérieurs au ministère. Ce dernier avait eu pour rôle d'effectuer une analyse financière afin d'aider à quantifier le montant de l'aide à accorder et d'examiner les diverses modalités qui pouvaient s'appliquer dans les circonstances. Le ministère, à notre avis, s'est, de manière générale, bien acquitté de sa tâche.
10.15 Dans le cas de Canadair, le gouvernement a acheté cette compagnie en 1976. Depuis, Canadair a reçu des contributions de l'ordre de $ 68 millions et des garanties de prêts qui s'élevaient à $ 1,35 milliards. De 1976 au 31 mars 1982, on a choisi la méthode des lettres d'accord pour engager le gouvernement. L'utilisation de lettres d'accord n'a pas permis au Parlement d'exercer un contrôle. Les conséquences de cette façon de faire nécessitent un examen.

Portée de la vérification

10.16 En janvier 1982, le gouvernement annonçait une restructuration importante du portefeuille économique comportant la fusion du ministère de l'Industrie et du Commerce et du ministère de l'Expansion économique régionale pour former le nouveau ministère de l'Expansion industrielle régionale. À cause de cette réorganisation, nous avons restructuré notre vérification intégrée pour porter notre attention sur les activités relatives à l'expansion industrielle du ministère de l'Industrie et du Commerce - activités qui se poursuivront au sein du nouveau ministère. De manière plus précise, nous avons examiné les programmes d'aide industrielle que gère le MIC, programmes auxquels on a consacré, en 1981- 1982, $ 564 millions, soit 63 p. 100 du budget du MIC, et en vertu desquels on a octroyé $ 1,6 milliard sous forme d'assurance-prêts et de garanties de prêts. Il s'agit des programmes suivants:

- le Programme d'expansion des entreprises - l'élément assurance-prêts;
- le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense;
- le Programme d'aide aux constructeurs de navires;
- le Programme de la machinerie;
- les garanties de prêts octroyées en vertu de la Loi sur les prêts aux petites entreprises.

10.17 Nous avons choisi, pour chaque programme, un échantillon représentatif des projets et nous avons examiné en détail les systèmes et les procédés utilisés pour l'approbation des projets, la détermination de l'admissibilité aux programmes d'aide et le contrôle des projets. Notre examen actuel englobait les recommandations que nous avons faites dans notre Rapport de 1978. La pièce 10.1 donne une ventilation des dépenses qui se rapportent aux diverses activités d'expansion industrielle; la pièce 10.2 précise les limites de l'aide financière autorisée par le Parlement et les sommes garanties, au 31 mars 1982; la pièce 10.3 présente, en pourcentage, le rapport entre ces données et le montant total des prêts et investissements garantis ou assurés qui servent à favoriser l'expansion industrielle.

Commentaires généraux de la direction du MIC

La fusion du ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC) et du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) pour former le nouveau ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEER) a permis de regrouper les connaissances techniques du MIC et du MEER, en ce qui a trait, d'une part, aux divers secteurs économiques et, d'autre part, aux diverses régions du pays, et de donner une priorité plus grande aux objectifs régionaux dans la formulation des politiques et des programmes industriels du gouvernement. Les principaux éléments de l'aide à fournir aux industries se retrouvent surtout dans les multiples programmes actuels du MIC et du MEER. L'on est cependant à mettre au point une structure rationnelle et cohérente qui mise sur les points forts du système actuel et cherche à éliminer les lacunes, les recoupements et les incohérences. En tenant compte de ces éléments, l'on a accordé une attention particulière aux divers principes de gestion qui régissent l'exploitation des programmes et l'on s'efforce de tenir compte, dans la conception détaillée des programmes remaniés, des préoccupations du vérificateur général.

Nous admettons qu'il est nécessaire de définir plus clairement les objectifs précis qui se rapportent aux activités qu'a examinées le vérificateur général. Cet aspect, assorti à l'importance accordée à des ressources et à l'obligation redditionnelle, a été intégré aux principes fondamentaux d'exploitation qui occuperont une place centrale dans le nouveau processus de gestion du ministère, et nous avons prévu un contrôle aux trois étapes suivantes des activités de programme: la planification stratégique et opérationnelle; la prise de décisions portant sur des projets précis; l'évaluation, la vérification et le contrôle continus des activités. Les commentaires, en réponse aux recommandations particulières sont insérés à la suite de chaque recommandation à l'intérieur du chapitre.

Observations et recommandations

Le Programme d'expansion des entreprises

10.18 L'objectif du Programme d'expansion des entreprises (PEE) est d'encourager l'industrie canadienne de production et de transformation en fournissant de l'aide aux entreprises compétentes, afin d'améliorer leur situation dans le monde de la concurrence internationale. Le programme vise particulière- ment la création et le développement de nouveaux moyens de transformation et de production et l'adaptation de l'industrie canadienne à l'évolution de la concurrence, dans les domaines de production et de transformation. Le PEE offre son aide de quatre façons:

- une assurance pouvant atteindre 90 p. 100 (elle peut être portée à 100 p. 100 dans certains cas) des prêts à terme consentis par les prêteurs privés aux producteurs et aux transformateurs qui veulent réorganiser leur activité; le programme offre également des capitaux lorsque les moyens normaux de financement ne sont pas disponibles à des conditions raisonnables;

- des contributions atteignant normalement un niveau de 75 p. 100 des coûts admissibles, à la recherche et aux projets de conception et de développement, à condition que ces projets imposent un réel fardeau aux ressources de l'entreprise;

- des contributions atteignant normalement un niveau de 75 p. 100, pour embaucher des experts-conseils qui feront, entre autres, des études de

faisabilité, des études de productivité, des études de mise au point et de conception des produits;

-des prêts directs, offerts uniquement dans des circonstances particulières.

10.19 Dans le cadre du PEE, les décisions prises en ce qui a trait aux propositions sont approuvées par la Commission d'expansion des entreprises établie en conformité avec le Règlement sur l'expansion des entreprises. La Commission centrale compte 18 membres; neuf d'entre eux, y compris le président, sont des personnes du secteur privé nommées par le gouverneur en conseil. Les autres personnes qui y siègent sont nommées d'office et sont membres de la fonction publique. Le quorum est fixé à trois personnes. Pour s'acquitter de ses tâches et de ses fonctions, la Commission utilise le personnel et les locaux du ministère de l'Industrie et du Commerce. Le secteur public et le secteur privé participent à la prise de décisions en ce qui a trait à l'aide à fournir aux industries de fabrication et de transformation. Il existe dans chaque province une commission régionale qui peut approuver l'octroi, dans le cadre du programme de contributions ou de prêts (maximum autorisé de $ 200 000), aux entreprises éligibles dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas $ 5 millions. Toutes les demandes comportant des montants supérieurs sont soumises à la Commission centrale d'expansion des entreprises, à Ottawa.

10.20 L'octroi de chaque forme d'aide est assorti de conditions. L'assurance- prêts n'est offerte qu'aux entreprises de fabrication ou de transformation. L'entreprise et le projet doivent être rentables. Les prêts et l'assurance-prêts sont offerts aux entreprises qui ne peuvent avoir recours aux sources habituelles de financement à des conditions raisonnables. Dans le cas des contributions, le projet doit représenter pour l'entreprise un fardeau important, en tenant compte des ressources dont elle dispose. Dans le cas des projets d'innovation et de conception, les requérants doivent avoir des entreprises constituées en société.

10.21 En 1981-1982, en vertu du PEE, il y a eu approbation de contributions pour un montant total de $ 135 millions. Au chapitre de l'assurance-prêts, au 31 mars 1982, il en restait en circulation pour une valeur totale de $ 101 millions. Notre examen a été axé sur les contrôles relatifs à l'approbation, à la vérification et aux rapports qui ont trait seulement à l'assurance-prêts, puisque le processus de gestion relatif aux contributions est semblable à ceux utilisés à l'égard des contributions versées en vertu du Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense, contrôles que nous avons examinés en détail et dont nous traitons dans une autre section du présent chapitre.

10.22 La Commission d'expansion des entreprises (CEE) a charge de l'administration du Programme d'expansion des entreprises en conformité avec le règlement, lequel précise que tout octroi d'une assurance-prêts doit être approuvé par la Commission. C'est là une activité importante du programme. Il est essentiel que cette activité s'appuie sur une structure gestionnelle offrant des critères de décision étayés en ce qui a trait à l'approbation ou à l'abandon des projets. Il faut également qu'il existe une définition précise des rapports entre la Commission d'expansion des entreprises et le sous-ministre et entre la Commission et les diverses directions du ministère chargées des analyses et des services de consultation techniques, juridiques et financières et du contrôle et de l'évaluation du programme. Au cours de notre examen du processus de gestion, nous avons constaté que, au-delà des règlements et des descriptions générales contenues dans les directives de programme, il n'existait pas d'énoncé officiel

qui précise les attributions, les tâches et les pouvoirs délégués à la Commission ainsi que l'obligation redditionnelle de cette dernière à l'égard du ministère. Sans un tel énoncé, il est difficile d'exiger, de la direction du ministère ou des membres de la Commission, qu'elles rendent compte des décisions qu'elles ont prises dans le cadre du programme.

10.23 Le ministère devrait, en collaboration avec la Commission d'expansion des entreprises, rédiger un énoncé précisant les rôles, les attributions, les pouvoirs et l'obligation redditionnelle de la Commission.

Nous examinons actuellement les modifications à apporter à la structure et à la composition des commissions appelées à rendre des décisions en rapport avec les programmes ministériels, en fonction des commentaires généraux que l'on retrouve plus avant. Par suite de cet examen, nous publierons une déclaration écrite définissant les rôles, les attributions, les pouvoirs et l'obligation redditionnelle de la Commission.

10.24 Les membres de la Commission, si l'on désire qu'ils accomplissent un travail efficace, doivent pouvoir se reporter à des énoncés précisant les objectifs du Programme d'expansion des entreprises et à des critères et à des procédés de sélection afin qu'ils puissent juger, en toute connaissance de cause, des propositions qui leur sont soumises. Sans lignes directrices ou critères officiels à utiliser pour l'approbation et le traitement des demandes d'assurance-prêts et pour déterminer le type d'aide, il est difficile d'accorder aux requérants un traitement juste et équitable et d'utiliser les fonds publics de manière efficace.

10.25 Nous avons constaté que l'on n'indique pas aux personnes du secteur privé nommées à la Commission ce en quoi consiste leur mandat. Ces personnes, par conséquent, pourraient ne pas trop savoir ce que l'on attend d'elles et ne pas avoir d'idée précise des critères à utiliser, en tenant compte des objectifs du gouvernement, pour juger des propositions.

10.26 Le ministère devrait fournir aux membres de la Commission d'expansion des entreprises des critères officiels pour les guider dans la prise de décisions.

L'on communique aux membres de la Commission d'expansion des entreprises les critères explicites que l'on retrouve dans le Règlement sur l'expansion des entreprises. Nous étudierons la nécessité d'avoir des critères officiels en fonction des besoins de la Commission.

10.27 Les membres de la Commission doivent également recevoir du ministère de l'information sur les résultats de leurs décisions. L'analyse des décisions et de la prise de décisions est importante lorsqu'il s'agit d'évaluer l'efficacité du processus d'approbation utilisé par la Commission et de fournir des indications sur l'efficacité globale du Programme d'expansion des entreprises. Nous avons constaté qu'aucune analyse de ce genre n'avait été effectuée. En outre, la Commission n'a reçu aucune information sur les demandes que le ministère a rejetées comme étant inadmissibles. La Commission doit connaître les demandes rejetées et les motifs de leur rejet si elle veut pouvoir assumer les responsabilités que prévoit le Règlement sur l'expansion des entreprises, notamment vérifier si l'on met correctement en application les critères d'admissibilité.

10.28 Le ministère devrait fournir aux membres de la Commission de l'information sur les résultats de leurs décisions et sur le rendement global du Programme

d'expansion des entreprises ainsi qu'une liste des demandes qui n'ont pas été soumises à la Commission, accompagnée de l'énoncé des motifs des rejets.

Le ministère a fait savoir que cette recommandation est fort à propos et qu'elle sera mise en application dès que sera mise au point la nouvelle structure des commissions appelées à rendre des décisions.

10.29 Lorsque l'octroi d'une aide est recommandé, il est essentiel que l'accent soit mis sur l'analyse et la description écrite de la rentabilité du projet et de son apport à la réalisation des buts et des objectifs du programme. Le ministère reconnaît qu'il est nécessaire d'analyser les points suivants: la structure administrative et financière du requérant, les débouchés commerciaux et les limites du marché, le rendement prévu de l'entreprise et sa capacité de rembourser aux prêteurs du secteur privé les prêts garantis par le gouvernement. Nous avons constaté toutefois que la qualité des analyses effectuées par le ministère variait et que, dans certains cas, il n'existait aucune preuve qu'une analyse avait été effectuée.

10.30 Il faudrait également posséder des méthodes permettant de déterminer les avantages économiques pour le Canada et de préciser ce qui peut constituer un niveau de pertes acceptables. L'absence de normes ou de lignes directrices de ce genre rend difficile, et pour le moins arbitraire, la décision de recommander au gouvernement l'octroi d'une aide. Cette absence peut également rendre incohérent le processus de recommandation ou de rejet des demandes.

10.31 Le ministère devrait établir et publier des normes ou des lignes directrices officielles qui préciseront ce qui constitue un avantage économique pour le Canada et un niveau de pertes acceptables pour le programme en ce qui a trait au Programme d'expansion des entreprises et assurer que des analyses de qualité soient effectuées uniformément à l'égard des demandes de soumissions.

Le MIC a fait savoir, en réponse à cette recommandation, que l'on intégrera à la nouvelle structure de programme présentement en voie d'élaboration des principes conformes à cette recommandation.

10.32 Après avoir autorisé l'octroi d'une aide, il est souvent nécessaire de modifier certaines modalités de l'accord ou d'accroître l'aide accordée. Il est important que l'approbation des modifications ou de l'augmentation de l'aide s'appuie sur une analyse aussi rigoureuse que celle utilisée pour l'approbation de la demande d'aide originelle. Nous avons trouvé peu de preuves que l'on recourait à des analyses pour étayer les recommandations de modifier les accords d'aide et que, dans certains cas, les modifications n'étaient signées que par une seule des deux directions qui devaient signer les modifications avant qu'elles ne soient approuvées. Il s'agit de la direction de l'Analyse des sociétés, responsable des analyses de viabilité financière et administrative, et de la direction appropriée du secteur industriel approprié, responsable de l'analyse des débouchés commerciaux et de la qualité technique des produits. Rien ne prouve que les analyses requises ont été effectuées de manière satisfaisante, si les deux directions n'ont pas signé. En outre, dans certains cas, où étaient en jeu des sommes allant de $ 18 000 à $ 27 millions, nous n'avons pu trouver de preuves qu'on avait effectué un examen de contrôle des analyses effectuées à l'appui de décisions concernant l'assurance- prêts.

10.33 Dans certains cas, des demandes supplémentaires d'assurance-prêts étaient présentées pour faire face à des urgences. L'analyse et l'examen effectués à ce titre étaient axés sur les événements immédiats, par exemple, empêcher une entreprise de faire faillite. Il aurait plutôt fallu replacer l'urgence dans

son contexte propre, par exemple constater le rendement sans cesse médiocre de l'entreprise et recommander l'abandon du projet. Dans d'autres cas, les analyses et les recommandations du ministère ne tenaient pas suffisamment compte des coûts du produit et de la demande sur les marchés. En outre, il n'existe pas de procédés permettant d'être certain que l'on obtienne, avant de prendre des décisions, tous les renseignements appropriés et fiables sur les entreprises et que l'on s'en serve.

10.34 Las demandes de modification des autorisations d'aide devraient être assujetties à la même analyse rigoureuse que la demande originelle. L'analyse devrait être consignée et devrait inclure, parmi les possibilités envisagées, l'abandon du projet. Les deux directions qui ont signé la demande originelle devraient également signer las demandes de modification.

Le ministère a répondu que, dans le cas des assurances-prêts, les compagnies subventionnées sont souvent au bord de la faillite et il y aurait perte d'emplois si des modifications immédiates ne pouvaient étre apportées aux modalités de financement. Une analyse rigoureuse est toujours effectuée et l'on tient rigoureusement compte des conséquences que pourrait avoir le refus de modifier les modalités. On n'a pas toujours le temps, dans de tels cas, de rédiger des rapports détaillés. À l'avenir, l'on s'efforcera d'établir une documentation appropriée à l'appui des décisions prises.

10.35 Nous avons relevé, en ce qui concerne le contrôle des projets qui bénéficient d'une aide en vertu du PEE, des pratiques insatisfaisantes pour établir une responsabilité déterminée permettant de vérifier s'il y a eu changement du niveau des risques éventuels et permettant, s'il y a changement de ce niveau, de prendre les décisions voulues pour mettre fin au projet ou pour accepter les risques de pertes. Au cours du dernier exercice, plusieurs projets en cours n'ont pas fait l'objet d'examens de la part du ministère pour déterminer si l'entreprise et les institutions de crédit respectaient les modalités de l'accord d'assurance-prêts ou si la situation de l'entreprise avait changé. Il n'existe pas de système pour préciser les projets qu'il faudrait porter à l'attention de la direction, là où des problèmes ont été signalés à l'examen. De même, il n'existe pas de procédés de contrôle des projets permettant de vérifier s'il y a eu solution des problèmes. L'absence de contrôles appropriés peut accroître de manière importante les dettes et les pertes que le gouvernement doit assumer en vertu de ce programme.

10.36 Le ministère devrait instaurer une méthode d'examen régulier des projets qui bénéficient d'une aide en vertu du Programme d'expansion des entreprises. Le MIC a fait savoir qu'un procédé d'examen régulier des projets sera mis en vigueur dans le cadre de l'application des règles administratives révisées présentement mises au point en ce qui a trait aux activités de programme.

10.37 Afin de faciliter le contrôle des projets et la prise des décisions relatives au programme, il faudrait rassembler l'information de la gestion sur les projets, y compris les projets rejetés, et les communiquer régulièrement au niveau administratif approprié. Nous avons constaté qu'il existe plusieurs systèmes d'information au sein du ministère et que les fichiers de programme sont entreposés en cinq endroits différents. Les recoupements sont nombreux et l'information présente des failles dans chaque secteur. Bien que les différents systèmes ou groupes au sein du ministère engendrent un volume important de données, ces dernières sont souvent désuetes, contradictoires et jugées inexactes par ceux qui pourraient les utiliser.

10.38 Le ministère devrait coordonner ses systèmes servant à rassembler et à communiquer l'information sur les projets et il devrait veiller à ce que l'information fournie par ces systèmes soit exacte, à jour et aussi complète que possible.

Le ministère a fait savoir que la coordination des systèmes ministériels d'information est prévue dans le plan de restructuration du ministère.

10.39 Afin d'éviter que la Couronne ne subisse des pertes en assurant des prêts, la Commission d'expansion des entreprises est autorisée, en vertu du Règlement sur l'expansion des entreprises, à investir dans des compagnies. Dans le cas de la société ''Consolidated Computer Incorporated (CCI)'', par exemple, la Commission a autorisé l'acquisition d'une large part de l'avoir de la société et elle a joué un rôle administratif important au sein de cette dernière en nommant un membre de la Commission au poste de président-directeur général de l'entreprise. Dans de telles circonstances, la Commission peut se sentir obligée de continuer d'appuyer une entreprise parce qu'elle a assumé une responsabilité directe dans l'exploitation de l'entreprise, même si cette dernière ne semble plus commerciale- ment viable. La Commission pourrait également être tentée de lui fournir une aide supplémentaire sous forme d'assurance-prêts, ce qui ne ferait que retarder le moment où l'entreprise ne pourrait plus respecter ses engagements au titre du prêt consenti et où il faudrait signaler au Parlement la perte qui en découle.

10.40 Le ministère, dans le cas des sociétés qui sont devenues, en tout ou en partie, propriété du gouvernement par son entremise, ne devrait pas prendre part à la prise de décisions en ce qui concerne l'aide à accorder désormais à ces sociétés, à cause du conflit d'intérêts inhérent à cette propriété.

Le MIC a fait savoir qu'il lui faudra consulter les organismes centraux sur cette question parce que l'application de la recommandation influera sur l'ensemble des activités du gouvernement.

Le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense

10.41 Le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense (PPIMD) s'insère dans le cadre des ententes internationales de coopération au chapitre de la recherche, du développement et de la production de matériel militaire. Au cours des dernières années, l'objectif du PPIMD a été de développer et de soutenir la compétence technologique de l'industrie canadienne du matériel de défense dans le but de vendre à l'étranger du matériel de défense ou des articles destinés à la consommation civile. Le but du ministère est d'aider l'industrie canadienne du matériel de défense en finançant des projets choisis de développement, en favorisant l'essor de cette industrie et l'établissement d'installations spécialisées dans la production de pièces détachées et de matériel et en payant une partie des coûts d'acquisition du nouveau matériel de pointe nécessaire à la modernisation des usines.

10.42 En vertu des critères d'admissibilité du ministère, l'entreprise qui désire obtenir une aide en vertu du PPIMD doit avoir été constituée en société au Canada et une partie importante du projet doit être réalisée au Canada. En outre:

- le projet doit concorder avec la structure, les ressources et la capacité de la société et cadrer avec la stratégie du ministère;

-le projet doit être directement relié aux marchés d'exportation de matériel de défense ou aux marchés qui s'y rattachent. Il doit exister suffisamment de demandes pour le produit présenté sur ces marchés et la société doit pouvoir prouver qu'elle peut répondre à la demande, de sorte que les revenus cumulatifs des cinq premières années de production représentent au moins de 10 à 20 fois la contribution en vertu du programme, si l'on tient compte du contenu canadien des produits à vendre;

-il faut établir que le taux de rendement des investissements de la société et du gouvernement dans le projet sera acceptable. Le taux de rendement tient normalement compte de facteurs comme l'augmentation des ventes à l'exportation, le remplace- ment des importations, la création d'emplois, les bénéfices et l'utilisation de la capacité de production.

10.43 L'aide fournie consiste habituellement en des contributions non remboursables. Une partie de l'aide peut être remboursée à la Couronne lorsque certaines conditions rattachées aux ventes futures sont remplies. Au cours de 1981-1982, des contributions de $ 155 millions ont été versées pour des projets qui se rapportent au Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense. En outre, des prêts de $ 11 millions ont été consentis, dans le cadre du PPIMD, pour l'achat de nouvelles pièces d'équipement de pointe.

10.44 Les contributions du PPIMD sont versées aux entreprises en fonction des projets soumis. Chaque projet doit faire l'objet d'un accord entre la Couronne et l'entreprise. La sélection, la mise en oeuvre et le contrôle des projets est un processus complexe auquel participent plusieurs divisions et directions du ministère de l'Industrie et du Commerce ainsi que le ministère de la Défense nationale (MDN) et le ministère des Approvisionnements et Services (MAS). Le MIC choisit, met en oeuvre et contrôle les projets tandis que le MDN peut agir à titre d'inspecteur de la qualité et il fournit des conseils quant à l'utilité des projets. Le MAS est en quelque sorte l'agent négociateur du MIC en ce qui a trait à la rédaction des accords entre la Couronne et le bénéficiaire et il s'acquitte d'autres tâches, par exemple la certification des demandes de paiement proportionnel basée sur le respect du contrat.

10.45 Puisque le ministère a la latitude non seulement de choisir les entreprises à appuyer mais également d'aider ces dernières à choisir leurs projets, nous avons examiné le processus de sélection des projets, y compris l'application des critères d'admissibilité et la documentation à l'appui. En outre, nous avons examiné les procédés qu'utilisait le ministère pour contrôler les projets en cours. Ces travaux comportaient un examen du contrôle des projets pendant qu'ils se déroulent ainsi qu'un examen des procédés servant à déterminer les sommes dues à la Couronne une fois les projets terminés.

10.46 Puisque l'aide à apporter est limitée, nous nous attendions à trouver des documents précisant les stratégies industrielles qui auraient fourni aux directions des secteurs le cadre requis pour établir des priorités de manière à optimiser les avantages de l'aide fournie. Ces données stratégiques incluraient les raisons qui justifient l'aide à accorder à certains secteurs de l'industrie, l'évaluation des priorités en ce qui concerne, d'une part, la vente du matériel de défense et des articles destinés à la consommation civile et, d'autre part, l'approvisionne- ment du gouvernement ainsi que les choix à faire entre emploi et productivité. Ces stratégies tiendraient également compte d'autres questions qui ont trait à la coordination avec les autres programmes du MIC et avec les programmes des autres ministères, aux liens avec les buts sociaux et économiques visés par le gouvernement et à d'autres considérations d'ordre économique. Notre vérification a révélé qu'il n'existait aucun document précisant les

stratégies industrielles. Le ministère, par conséquent, n'utilise peut-être pas au mieux les fonds engagés pour réaliser les objectifs du PPIMD.

10.47 Le ministère devrait élaborer des stratégies industrielles et un système de classement des projets par ordre de priorité afin d'optimiser les avantages à tirer des fonds alloués au Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense.

Le ministère a fait savoir que l'on est présentement à mettre en place, pour le programme PIMD et pour d'autres programmes financés par le ministère, un système de classement des projets par ordre de priorité, en tenant compte des stratégies industrielles et des priorités régionales.

10.48 Le ministère ne saura jamais s'il a tiré le plus grand avantage possible de l'aide qu'il offre s'il n'effectue pas d'analyse coûts-avantages qui permette de comparer les avantages qu'il retire aux sommes consacrées au programme. Notre examen des projets mis en oeuvre a révélé qu'une analyse de ce genre n'avait pas été effectuée dans la plupart des cas. En outre, il y avait peu d'indications que l'on ait tenu compte, lorsqu'il s'est agi d'approuver les projets des entreprises, des coûts et des avantages d'octroyer une aide inférieure au montant maximal admissible. En plus, il n'existait pas de documentation probante indiquant que l'on avait songé à d'autres programmes comme solutions de rechange au PPIMD. Par exemple, les critères d'admissibilité au Programme d'expansion des entreprises n'excluent pas de ce programme les projets qui se rapportent à la production du matériel de défense. Il est difficile également de savoir si les avantages tirés de l'aide offerte ont été obtenus de la manière la plus économique.

10.49 Le ministère devrait voir à ce que des analyses coûts-avantages soient effectuées dans le cadre de l'examen des demandes d'aide produites au chapitre du Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense.

Le MIC a fait savoir que le principe de l'analyse coûts-avantages est inclus dans les critères de prise de décisions relatifs au PPIMD. De toute évidence, l'étendue de l'analyse doit être fonction du montant de l'aide fournie et de la complexité du cas et l'on en tient compte lors de l'examen des demandes. Le guide des opérations, que l'on est présentement à rédiger, traitera des principes de l'analyse coûts-avantages et de son utilisation.

10.50 Bien que les critères d'admissibilité précisent qu'il faille faire la preuve que le projet présenté aura un taux de rendement acceptable, en tenant compte du capital investi, nous n'avons trouvé aucun document qui fournisse des lignes directrices sur ce qui constitue un taux de rendement acceptable et sur la manière dont il doit être calculé. Par exemple, ce calcul pourrait tenir compte, par exemple, des avantages d'accroître les ventes à l'étranger, du remplacement de produits importés et de la création d'emplois, ainsi que de l'accroissement des profits assuré par le capital investi. En l'absence de lignes directrices de ce genre, il n'existe aucun moyen de savoir si les contributions sont versées sur une base rationnelle et si les critères d'admissibilité sont respectés.

10.51 Le ministère devrait, en ce qui a trait aux projets qui peuvent bénéficier de l'aide offerte en vertu du Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense, élaborer et publier des lignes directrices sur ce qui constitue un taux de rendement acceptable et sur la manière de le calculer.

Le MIC a fait savoir qu'il était à élaborer un ensemble de lignes directrices qui seront publiées dans le nouveau guide des opérations et qui permettront de préciser plus clairement ce qui constitue un taux de rendement acceptable.

10.52 La politique du ministère exige que soit effectuée, pour chaque projet soumis, une analyse des données financières, des données techniques et des débouchés commerciaux avant que ne soit prise une décision sur l'admissibilité du projet. Bien que le ministère soutienne qu'il y a utilisation de techniques appropriées d'analyse, nous avons trouvé peu d'indications de cette utilisation ou que des analyses appropriées étaient effectuées. Souvent, il n'existait pas ou presque pas de documents fournissant de l'information sur les analyses des données techniques, des débouchés commerciaux et des données financières, et aucun document expliquant pourquoi des analyses de ce genre n'avaient pas été effectuées. Selon le ministère, l'étendue de l'analyse est établie en fonction des jugements portés par les agents. Toutefois, il existait peu de documents venant étayer les décisions de ce genre. Sans documents appropriés qui décrivent le genre d'analyse effectuée, il est difficile de procéder à des examens de contrôle de la cohérence et de la qualité du processus d'approbation.

10.53 Le ministère devrait voir, pour fins de contrôle, à ce que soient consignés de façon appropriée les résultats des analyses des projets soumis ainsi que les raisons qui justifient la nature et l'étendue de chaque analyse.

Le ministère a fait savoir que ses diverses directions, par exemple la direction de l'Analyse des sociétés, les directions des Secteurs industriels, la direction des Programmes de défense et le Groupe des programmes, produisaient des exposés succincts des opinions relatives aux aspects financiers, techniques et commerciaux. À l'avenir, ces opinions seront dûment consignées afin que l'on puisse s'y reporter.

10.54 Le contrôle devrait permettre de vérifier si les fonds octroyés sont utilisés aux fins indiquées dans la proposition originelle du projet. Notre examen de la fonction de contrôle a révélé que le ministère juge essentiel d'exercer un contrôle mais que, par contre, ce processus manque de cohérence s'il n'existe pas de régie centrale. Les procédés de contrôle ne sont pas encore complètement au point, ou n'ont pas de caractère officiel, et ils ne fournissent pas de précisions appropriées sur certaines questions fondamentales comme l'étendue du contrôle, les méthodes à utiliser, la fréquence, les ressources à utiliser, la nature et l'étendue des rapports à produire, la mesure des efforts accomplis pour atteindre les objectifs et le respect des modalités des accords.

10.55 Le ministère devrait élaborer et mettre en vigueur des procédés de contrôle qui permettent de vérifier si l'aide financière octroyée est utilisée en conformité avec les modalités précisées dans les accords de contributions.

Le MIC fait savoir qu'à l'heure actuelle, en vertu de chaque contrat, il est possible d'exercer un contrôle suffisant des projets. Le ministère est conscient, cependant, qu'il existe certaines lacunes et il entend redresser cette situation en établissant les contrôles voulus.

10.56 Les accords d'aide prévoient habituellement le remboursement à la Couronne, dans certains cas, des contributions qu'elle a versées. Par exemple, les conditions générales régissant l'établissement des contrats à frais partagés stipulent que le contractant doit verser à Sa Majesté

tous profits provenant du travail ou de futurs contrats découlant du travail qui excèdent des sommes que le ministre de l'Industrie et du Commerce considère

comme justes et raisonnables... jusqu'à ce que la contribution de Sa Majesté soussignée lui soit remboursée en totalité. (Traduction)

Les procédés utilisés par le ministère pour déterminer les sommes à recouvrer sont inappropriés. Par exemple, il n'existe pas de document qui précise ce qui est ''juste et raisonnable''. Le ministère, sans cette définition, peut difficilement savoir quels montants recouvrer et à quel moment il doit le faire. Nous avons constaté qu'au cours des cinq dernières années, les contributions versées, dans le cadre du PPIMD, pour des projets qui sont maintenant achevés, se chiffraient à environ $ 400 millions. L'on avait recouvré, au cours de la même période, $ 25 millions en rapport avec ces projets.

10.57 Le ministère de l'Industrie et du Commerce devrait consigner sa politique et réviser ses procédés servant à déterminer les recettes à verser à la Couronne dans le cas des accords d'aide qui prévoient le remboursement des contributions, afin que ces recettes puissent être recouvrées.

Le MIC fait savoir que ce travail est en cours, parallèlement au remodelage des programmes ministériels visant à définir et à instaurer de meilleures méthodes de remboursement à la Couronne.

Le Programme d'aide aux constructeurs de navires

10.58 Le Programme permet l'octroi de subventions aux constructeurs de navires canadiens afin d'aider à la construction de navires destinés à la vente au pays ou à l'étranger. Il permet également de fournir une aide afin d'accroître le rendement des chantiers maritimes canadiens.

10.59 En 1981-1982, les contributions versées en vertu de ce programme ont atteint $ 73 millions. Les contributions sont versées en conformité avec le Règlement sur l'aide aux constructeurs de navires auquel des modifications sont apportées périodiquement afin de permettre l'établissement de nouveaux taux d'assistance. Les subventions sont octroyées aux requérants qui peuvent prouver leur admissibilité au programme, en conformité avec le règlement, et qui peuvent démontrer qu'ils possèdent les ressources financières requises pour mener à bien de grands projets.

10.60 Nous avons examiné les processus de gestion utilisés pour l'approbation des projets ainsi que le contrôle qui s'est exercé en ce qui a trait au respect des modalités du programme. Des hauts fonctionnaires, responsables du programme, nous ont fait savoir que le MIC avait recommandé au Cabinet des modifications importantes au programme. Nous nous sommes donc limités à un examen général puisque ces modifications pouvaient réduire grandement la pertinence des constatations découlant d'une vérification détaillée.

10.61 Dans le cadre de notre examen général, nous avons cherché à examiner les objectifs de programme. Toutefois, des hauts fonctionnaires nous ont indiqué que le seul document qui pourrait décrire ces objectifs était la présentation originelle faite au Cabinet pour l'établissement du programme, il y a plusieurs années. Le ministère n'a pu fournir de directives de programme décrivant les responsabilités et les procédés officiels à utiliser pour l'administration des projets que l'on appuie. Par exemple, il serait normal qu'il y ait une directive détaillée énonçant, entre autres choses, les politiques et les procédés suivants:

-des lignes directrices sur la manière d'exploiter le programme et d'interpréter le règlement;

-une politique régissant le programme, y compris les objectifs particuliers de celui-ci et les moyens de les atteindre;

-une politique du ministère sur les niveaux acceptables de risques et les critères de classement des projets;

-des critères d'admissibilité qui viendraient préciser les modalités d'admissibilité énoncées dans le règlement afin de fournir une information détaillée sur ce qu'est un requérant admissible, en tenant compte des autres objectifs ministériels;

-une description détaillée des procédés à utiliser à partir de la réception d'une demande jusqu'à l'achèvement du projet et à la fermeture des dossiers;

-les responsabilités organisationnelles, y compris l'inspection des navires par le ministère des Approvisionnements et Services et la vérification sur place, par le Bureau des services de vérification, des demandes de paiement des contractants.

10.62 Le ministère devrait élaborer et publier des directives au profit du Programme d'aide aux constructeurs de navires qui englobent les politiques opérationnelles, les moyens à utiliser, les critères d'admissibilité et les autres contrôles organisationnels et contrôles des méthodes.

10.63 Le ministère des Approvisionnements et Services délivre des certificats d'inspection et effectue des vérifications sur place des projets pour lesquels une aide est demandée en vertu du programme. Il serait donc normal que le MIC précise le travail qu'il demande au MAS d'effectuer. Il devrait tout au moins exister un plan officiel qu'approuverait et contrôlerait le MIC et qui préciserait le travail que doit effectuer le MAS et la nature et l'étendue des rapports à soumettre. Nous n'avons pu trouver de documentation probante à ce sujet.

10.64 Le ministère de l'Industrie et du Commerce, devrait, dans le cas du Programme d'aide aux constructeurs de navires, préciser les travaux que le ministère des Approvisionnements et Services doit effectuer en son nom.

10.65 Le Bureau des services de vérification remet régulièrement au ministère des rapports relatifs aux vérifications qu'il a effectuées. Le Bureau formule fréquemment des restrictions dans ses rapports à cause des divers problèmes relevés sur place. Par exemple, dans certains cas, le Bureau ne peut avoir accès à des renseignements confidentiels sur la paye des cadres ou est incapable de vérifier le bien-fondé des honoraires de gestion versés entre sociétés, même si tout cela est prévu dans les modalités de l'accord de contribution. Bien que le ministère examine ces rapports et rende des décisions quant au bien-fondé des divers coûts qu'on lui demande de payer, nous n'avons pu trouver aucun exposé raisonné ni aucun système officiel permettant de préciser la politique du ministère en ce qui a trait aux questions difficiles, entre autres, celle des honoraires de gestion versés entre sociétés. Les questions soulevées dans les rapports sont tout simplement résolues en se fiant au jugement des agents du ministère qui s'occupent du projet. Si le ministère ne possède pas de lignes directrices dûment consignées sur la manière de résoudre les problèmes signalés dans les rapports du Bureau des services de vérification et s'il n'a pas de

politiques clairement établies sur la nécessité d'effectuer, dans certains cas, des travaux de vérification supplémentaires, il y a de fortes chances qu'il ait à payer des coûts inadmissibles au chapitre des projets.

10.66 Le ministère devrait établir et consigner une politique et des procédés sur la manière de régler les questions signalées par le Bureau des services de vérification à la suite de sa vérification sur place des projets auxquels une aide est octroyée en vertu du Programme d'aide aux constructeurs de navires
10.67 Le Règlement sur l'aide aux constructeurs de navires stipule que les subventions octroyées aux chantiers maritimes pour l'amélioration de leur rende- ment doivent être remboursées si les éléments d'actif subventionnés sont utilisés à des fins autres que les fins prévues ou si le constructeur s'en défait dans les cinq ans qui suivent l'octroi de l'aide. Bien que l'on ait versé au cours des cinq dernières années $ 25 millions pour l'amélioration des chantiers maritimes, nous n'avons pu trouver de procédés servant au contrôle de cette disposition du règlement et nous n'avons pu trouver d'indication que l'on exerçait un contrôle en ce qui a trait au respect de celle-ci. Le ministère n'a donc aucune assurance que les subventions ont été utilisées aux fins prévues au cours de la période prescrite.

10.68 Le ministère devrait élaborer et mettre en vigueur des procédés de contrôle en ce qui a trait au respect des dispositions du Règlement sur l'aide aux constructeurs de navires qui prescrivent le recouvrement, dans certaines conditions, des subventions pour l'amélioration du rendement.

Le ministère a fait savoir, par suite des recommandations qui portent sur le Programme d'aide aux constructeurs de navires, qu'il avait l'intention, en ce qui a trait aux commentaires du vérificateur général sur le besoin de directives administratives, de faire en sorte que soient formulées des directives de ce genre qui s'harmonisent aux directives du programme ''parapluie'' du ministère. Le comité consultatif du programme prévoit élaborer une directive administrative à intégrer au programme ''parapluie'', au plus tard en janvier 1983. Le Programme d'aide aux constructeurs de navires et certains autres programmes ne seront pas intégrés au programme ''parapluie'', mais cette directive administrative servira à doter le ministère, dans la mesure du possible, d'une procédure uniforme de gestion et de réalisation des programmes.

Le Programme de la machinerie

10.69 Afin de favoriser le développement de l'industrie canadienne, le Programme de la machinerie offre une protection tarifaire aux fabricants canadiens de machines et il permet également aux utilisateurs de machines d'acquérir au plus bas prix possible de l'équipement de production hautement perfectionné qui n'est pas fabriqué au Canada. La remise des droits prévue par le programme est autorisée par le gouverneur en conseil sur la recommandation du ministre. Un conseil interministériel, le Conseil consultatif en machinerie et équipement, qui compte des représentants du ministère de l'Industrie et du Commerce, du ministère des Finances et du ministère du Revenu national, a charge de conseiller le ministre sur la sélection des machines pour lesquelles sera octroyée une rémission des droits.

10.70 Pour 1981, le MIC estimait à $ 4,8 milliards la valeur des machines et de l'équipement importés visés par le programme. Au cours de l'année, le Conseil consultatif a examiné 28 755 demandes et il a autorisé une remise de droits à l'égard de 26 815 de ces demandes. Le ministère a évalué à $400 millions le

montant des remises de droits sur les importations admissibles en 1981, ce qui représente une économie nette possible pour les utilisateurs des machines.

10.71 Le ministère de l'Industrie et du Commerce ainsi que le ministère du Revenu national (Douanes et Accise) s'occupent du traitement des demandes de remise. Le MIC détermine la disponibilité des machines et de l'équipement sur le marché canadien et le ministère du Revenu national voit à ce que les marchandises soient classées selon le numéro tarifaire approprié.

10.72 Le MIC traite les demandes en se fondant sur le critère premier d'admissibilité, c'est-à-dire la production ou la non-production de machines semblables au Canada, et ce pour chaque demande reçue. Le ministère détermine cette disponibilité en utilisant la banque de données qu'il possède sur les fabricants canadiens de machines et sur les produits que ceux-ci fabriquent. Nous avons examiné les procédés utilisés par le ministère pour alimenter sa banque de données ainsi que d'autres renseignements susceptibles d'indiquer avec une certi- tude raisonnable que les décisions d'approuver ou de rejeter les demandes s'appuyaient sur une connaissance précise de la disponibilité des produits canadiens.

10.73 Dans notre Rapport de 1978, nous formulions la recommandation suivante: ''La Direction de la machinerie devrait étudier les conséquences de renseignements incomplets et inexacts dans sa banque de données sur la capacité de fabrication de machines au Canada, établir des normes appropriées d'intégralité et d'exactitude et prendre les mesures nécessaires pour respecter ces normes.'' Dans son commentaire, en réponse à la recommandation, le ministère a demandé à un cabinet d'experts-conseils d'examiner les procédés administratifs qui se rapportent aux opérations de programme. On est en voie d'apporter les modifications nécessaires.

10.74 Tenir une banque de données portant sur plusieurs secteurs industriels est une opération complexe qui exige des connaissances spécialisées. Il serait alors normal qu'il y ait une directive globale de programme précisant les politiques et les procédés à suivre pour se tenir au courant de la situation dans le monde de l'industrie et pour utiliser cette information lorsqu'il s'agit de déterminer l'admissibilité des demandes de remise de droits. Il devrait exister, tout au moins, des politiques et des procédés consignés ayant trait à la mise à jour des données de la banque ou qui officialisent pour les agents techniques les méthodes à utiliser pour se tenir au courant de la situation d'un secteur industriel donné ou pour accroître leur connaissance de ce secteur. Sans la consignation de ces politiques et de ces procédés, l'on risque d'ouvrir la porte à un plus grand nombre d'erreurs non décelées en recommandant l'octroi de remises.

10.75 Nous avons constaté que les agents techniques déterminaient individuellement la disponibilité des produits de fabrication canadienne en faisant appel à leur connaissance de l'industrie et du genre d'équipement recherché. Bien que le Conseil consultatif en machinerie et équipement reçoive des évaluations écrites dans le cas des demandes complexes de remise de droits et dans le cas des demandes où la remise de droits est évaluée à plus d'un million de dollars, il n'existe pas d'évaluation écrite du même genre, qu'il s'agisse d'évaluations périodiques ou par sondage, dans le cas des remises de droits évaluées à moins d'un million de dollars. Nous avons noté que 92 p. 100 des 26815 remises de droits octroyées en 1981 avaient une valeur inférieure à un million de dollars. Le ministère exige, toutefois, que ses agents techniques établissent une évaluation technique lorsqu'il est possible de se procurer des

pièces d'équipement fabriquées au Canada et que la demande de remise est rejetée.

10.76 Le ministère devrait consigner sa politique et ses procédés de façon à garder à jour la banque de données et il devrait officialiser pour les agents techniques les méthodes à utiliser pour se tenir au courant de la situation d'un secteur industriel donné ou pour accroître leur connaissance de ce secteur.

Le ministère accepte cette recommandation. La direction de la Machinerie consignera les politiques et les procédés nécessaires de manière à garder à jour la base de données et faire en sorte que les agents techniques connaissent bien les divers secteurs.

10.77 Il faudrait effectuer un examen interne de la qualité, à tout le moins un examen par sondages, dans le cas des décisions qui portent sur des demandes pour lesquelles la remise des droits est évalués à moins d'un million de dollars.

Le MIC a fait savoir qu'un examen de la qualité des demandes évaluées par les agents techniques a lieu à certaines étapes de l'administration du Programme de la machinerie. Le seul cas où il n'y a pas établissement d'une documentation officielle au chapitre de l'examen de la qualité est celui des demandes relatives à des machines d'une valeur inférieure à $ 1 million qui, sans équivoque, ne sont pas fabriquées au Canada. Un procédé d'examen par sondages sera mis à l'essai pour donner suite à cette recommandation. Le ministère prendra les mesures qui s'imposent si l'expérience indique qu'il faut ajouter d'autres procédés à ceux qui sont déjà en vigueur.

Les prêts aux petites entreprises

10.78 La Loi sur les prêts aux petites entreprises (LPPE) permet à celles-ci, qu'elles soient nouvelles ou déjà établies, d'obtenir des prêts à moyen terme pour l'achat ou la modernisation de l'équipement ou des bâtiments ou pour l'achat de terrains. En vertu de la LPPE, le ministère a pour rôle principal de fournir des garanties de prêts aux institutions de crédit du secteur privé, par exemple les banques à charte, qui consentent les prêts aux clients reconnus comme admissibles, en vertu des dispositions de la loi. Les garanties, dans l'optique du ministère, visent à encourager les prêteurs qui, autrement, hésiteraient peut-être à consentir des prêts aux conditions ordinaires.

10.79 En vertu de la LPPE, les prêteurs doivent octroyer leurs prêts avec la même prudence qu'en temps ordinaire et ils doivent avoir recours aux pratiques habituelles qui régissent les prêts commerciaux lorsque vient le moment de conclure des accords avec les clients. Les modalités suivantes s'appliquent aux prêts admissibles:

- En vertu de la LPPE, une petite entreprise ne peut devoir, à un moment quelconque, plus de $ 100 000.

- Le taux d'intérêt demandé est de 1 p. 100 supérieur au taux préférentiel des banques.

-Tous les prêts octroyés en vertu de la LPPE doivent être garantie par des terrains, des biens mobiliers, des hypothèques ou d'autres garanties que le prêteur juge appropriées. Le prêteur et l'emprunteur négocient les autres modalités.

-La durée des prêts est généralement de dix ans, le remboursement comportant, à tout le moins, des versements annuels.

Toutes les banques à charte et les autres institutions semblables désignées comme prêteurs en vertu de la LPPE sont autorisées à consentir des prêts.

10.80 On a octroyé, en 1981, en vertu de la LPPE, 17 005 garanties de prêts qui avaient une valeur globale de $ 504 millions. Les prêteurs sont responsables de l'octroi ainsi que de l'administration et du contrôle quotidiens des prêts. Le ministère assume les responsabilités suivantes: voir à ce que les prêteurs et les clients respectent la loi, traiter les demandes d'indemnisation adressées au gouvernement par les prêteurs lorsque les clients ne respectent pas leurs engagements, tenir des registres appropriés des pertes ainsi que des registres qui fournissent d'autre information de gestion, prendre des mesures de recouvrement et calculer et déclarer le passif du ministère dans les Comptes publics. Nous avons examiné les contrôles de gestion qui portent sur l'octroi et le contrôle des garanties de prêts, le paiement des demandes d'indemnisation et le recouvrement des pertes.

10.81 Un bon contrôle de gestion en ce qui a trait aux garanties de prêts exige des objectifs de programme précis et une participation appropriée du ministère au processus d'octroi des prêts. Par exemple, les raisons justifiant l'octroi d'une aide en vertu de la loi, ainsi que les politiques et les stratégies d'exploitation du ministère devraient être clairement consignées. Les raisons justifiant l'octroi d'une aide pourraient être la possibilité, par exemple, d'accroître le nombre d'emplois, de favoriser la concurrence, de stimuler la croissance des petites entreprises, etc. Nous n'avons pu trouver de documents qui décrivaient les objectifs généralement reconnus que le ministère désire réaliser. À notre avis, cette carence fait obstacle à l'exercice approprié du contrôle de gestion et de l'obligation redditionnelle.

10.82 Le ministère devrait établir des objectifs précis en qui concerne l'administration des prêts aux petites entreprises.

Le ministère a fait savoir que ces objectifs seraient établis lors de la prochaine révision de la loi, qui devrait avoir lieu avant le 31 mars 1983.

10.83 Le contrôle ministériel des garanties de prêts consiste surtout à rassembler, à des fins de statistiques, des données telles que le nombre et la valeur des prêts octroyés. Sauf pour l'étude des documents à l'appui des demandes d'indemnisation pour pertes que soumettent les prêteurs du secteur privé, le ministère ne possède pas de procédés qui lui permettent de vérifier si l'on respecte la LPPE. Sauf dans ce dernier cas, le ministère ne possède aucune certitude que les prêts sont utilisés conformément aux modalités établies dans la LPPE.

10.84 Le ministère devrait établir et mettre en vigueur des procédés permettant d'exercer un contrôle en ce qui a trait au respect de la Loi sur les prêts aux petites entreprises, ou à tout le moins, un contrôle par sondages en ce qui a trait aux prêts pour lesquels l'on n'a pas signalé de manquements aux engagements.

Le ministère étudiera la possibilité de mettre en oeuvre cette recommandation et il en examinera le coût.

10.85 Notre examen du traitement des demandes d'indemnisation a révélé que le ministère utilisait des procédés généralement appropriés afin de ne verser

d'indemnités que dans le cas des demandes admissibles. Toutefois, il faudrait améliorer les techniques d'enquête dans le cas des demandes où l'on soupçonne des possibilités de fraudes ou de pratiques douteuses. Par exemple, le ministère, bien qu'il reconnaisse l'existence de pratiques douteuses, ne possède pas de méthodes de vérification, ou d'autres procédés, qui lui permettraient de déceler ces pratiques douteuses, de faire enquête à ce sujet ou de déterminer les mesures à prendre dans de tels cas.

10.86 Le ministère devrait élaborer et mettre en vigueur des procédés qui lui permettent de faire enquête et de prendre les mesures qui s'imposent dans le cas de certaines demandes d'indemnisation où il soupçonne l'existence de pratiques douteuses qui vont à l'encontre des dispositions de la Loi sur les prêts aux petites entreprises.

Le ministère officialisera les procédés qu'il utilise en ce qui concerne les pratiques douteuses. La GRC fait actuellement enquête dans tous les cas où l'on soupçonne l'existence de telles manoeuvres.

10.87 Au cours des dernières années, le ministère a dû assumer des obligations de plus en plus lourdes au chapitre des garanties de prêts; en 1981, il a déclaré des paiements de l'ordre de $ 6,8 millions en garanties de prêts. À cause des conditions économiques actuelles défavorables, notamment pour les petites entreprises, il semble certain que le nombre et la valeur des demandes d'indemnisation continueront de croître rapidement. Nous avons relevé, au cours de la vérification, plusieurs faiblesses dans les procédés de recouvrement, comme le démontre le libellé suivant de la lettre type que le Manuel des règles administra- tives portant sur les prêts aux petites entreprises demande d'expédier à un débiteur lorsqu'il y a radiation de son compte:

Nous vous avisons que nous ferons une demande pour que votre dette envers la Couronne... soit radiée de nos registres comptables, et il n'y aura aucun autre procédé de recouvrement, soit de notre part ou de la part de nos agents... Si, à une date ultérieure, votre position financière vous permet de continuer vos remboursements, nous attendons à ce que vous le fassiez. (Traduction)

À notre avis, cette façon de faire ne peut vraiment pas mener au recouvrement des sommes dues, puisque toute latitude est laissée au débiteur, comme le prouve le recouvrement de $ 100 000 seulement en 1981.

10.88 Le ministère devrait élaborer et mettre en vigueur des procédés appropriés de recouvrement des paiements effectués en vertu de la Loi sur les prêts aux petites entreprises.

Avant que le ministère ait à faire face à une réclamation de paiement, le prêteur prend toutes les mesures raisonnables de recouvrement en ce qui concerne les garanties; de fait, pendant la durée du programme, $ 16 millions seulement ont été payés en réclamations, alors que le total des prêts autorisés se chiffre à $ 1,9 milliard. Il s'est fait peu de recouvrements par le passé, mais le ministère des Approvisionnements et Services passera des contrats avec les organismes de perception afin de recouvrer plus d'argent.

Cas spéciaux

10.89 Les sociétés Chrysler et Massey Ferguson. En plus de l'aide qu'il fournit, en vertu du Programme d'expansion des entreprises, le MIC a apporté une aide spéciale à certaines entreprises, ou il s'est engagé à le faire. Les

sociétés Chrysler Canada Limitée et Massey Ferguson Limitée ont bénéficié de cette aide spéciale.

10.90 Dans le cas de la société Chrysler Canada Limitée, le ministère s'est engagé à fournir des garanties de prêts d'une valeur maximale de $ 200 millions. Le ''U.S. Loan Guarantee Board'' avait consenti à la Chrysler Corporation, la société-mère, des garanties de prêts pouvant atteindre $ 1,5 milliard (É-U) à la condition que le Canada s'engage à octroyer des garanties de prêts semblables.

10.91 Dans le cas de la société Massey Ferguson Limitée, le MIC a garanti une tranche de capital de $ 125 millions sous forme d'actions privilégiées émises dans le cadre d'un plan de remaniement de capital d'une valeur de $ 700 millions.

10.92 Nous avons examiné le rôle joué par le ministère dans l'évaluation de la viabilité financière des deux sociétés et dans l'établissement du niveau et de la nature de l'aide à fournir. Nous n'avons pas fait d'examen du rôle joué par d'autres participants, notamment le Cabinet, le département d'État au Développement économique et le ministère des Finances, qui avaient tous également un rôle important à jouer dans la prise de décision finale.

10.93 Dans ces deux cas, nous avons constaté que la décision d'approuver l'octroi d'une aide s'appuyait sur des facteurs extérieurs au ministère. Un comité interministériel, formé de représentants du Conseil du Trésor, du département d'État au Développement économique, du ministère des Finances et du MIC, est intervenu de diverses façons dans le processus de prise de décisions. Pour ces raisons, et à cause de la nature des demandes, l'aide accordée ne correspondait pas aux modalités du Programme d'expansion des entreprises.

10.94 Le MIC, dans ces deux cas, a eu pour rôle d'effectuer une analyse financière afin d'aider à quantifier le montant de l'aide à octroyer et d'examiner les diverses modalités qui pouvaient s'appliquer dans les circonstances. Les montants, ainsi que les modalités, ont été autorisés, en dernier lieu, par le comité interministériel. Le MIC s'est acquitté de sa mission de manière satisfaisante.

10.95 Canadair. Depuis que le gouvernement a fait l'achat de Canadair Limitée en 1976, il a fourni à la Société des contributions de l'ordre de $ 68 millions par l'intermédiaire du MIC. En 1979-1980, le MIC a également garanti des prêts de $ 150 millions pour combler les besoins de trésorerie de la Société. Ces besoins ont continué de croître rapidement. En avril 1981, le Conseil du Trésor recevait une demande d'approbation d'une garantie autorisée de $ 350 millions supplémentaires. Seule une somme de $ 187,5 millions (É-U) a été approuvée en attendant que soient fournies des projections plus fiables des besoins de la Société établis à partir d'une analyse financière, technique et commerciale. Un groupe de travail interministériel, que préside un représentant du ministère des Finances, a été mis sur pied et il étudiera le bien-fondé des garanties de prêts demandées par Canadair.

10.96 Dans un rapport publié en janvier 1982, le groupe de travail a indiqué que les besoins financiers de Canadair atteindraient $ 1,35 milliard. L'estimation des besoins financiers de Canadair est donc passée de $ 350 millions à $ 1,35 milliard parce que, d'une part, les premières estimations étaient optimistes ou peu réalistes et parce qu'une analyse détaillée a servi au calcul du dernier montant. Comme nous ne sommes pas le vérificateur de Canadair Limitée, une société de la Couronne en propriété exclusive, nous ne pouvons à ce moment-ci nous prononcer sur la validité de l'analyse financière et d'autres analyses à l'appui du calcul de l'aide nécessaire. À notre avis, toutefois, si l'on se fie

aux derniers renseignements connus, cette somme de $ 1,35 milliard ne sera pas suffisante pour maintenir la Société à flot.

10.97 La garantie d'une somme de $1,35 milliard a été autorisée par le Parlement, garantie venant à échéance le 31 mars 1991. Afin que les besoins de trésorerie ne dépassent pas cette somme, le ministère, pour donner suite aux recommandations du rapport du groupe de travail, a conclu avec Canadair une entente qui porte sur les points suivants: un contrôle plus efficace des frais de la Société, la surveillance du rendement et l'examen et l'approbation par le gouvernement des questions importantes relatives à la Société. Cette entente sur la communication d'information et sur le contrôle de la Société demande également à cette dernière qu'elle présente chaque année un plan quinquennal général exposant ses plans de financement, de mise en marché et d'exploitation. Ces documents, ainsi que les rapports mensuels sur le rendement et les écarts aux plans, qui fournissent une explication détaillée des écarts importants et des mesures correctives prévues, doivent être présentés au ministère pour qu'il les approuve. Nous avons fait l'examen de cette entente et, à notre avis, si elle est utilisée correctement, elle fournira au ministère le moyen de contrôler le rendement de la Société.

10.98 Lorsque le gouvernement décide d'aider une société comme Canadair et qu'il risque d'utiliser à cette fin une somme de $ 1,35 milliard tirée du trésor public, il serait normal que cette décision soit clairement expliquée et que le choix de fournir cette aide, de la maintenir ou d'y mettre fin s'appuie sur des critères précis de manière à optimiser les avantages et à minimiser les r Notre examen de l'analyse effectuée par le ministère et par le groupe de travail nous a permis de constater qu'il n'existait pas de critères ou d'objectifs précis pour étayer le choix de fournir une aide, de la maintenir ou d'y mettre fin.

10.99 En outre, de 1976 au 31 mars 1982, janvier à octobre 1981, il y a eu utilisation de lettres d'accord, en lieu et place de garanties de prêts, pour amener le gouvernement à octroyer une aide à Canadair. Ces lettres d'accord qui sont également exécutoires n'ont pas à être approuvées par le Parlement comme c'est le cas pour les garanties de prêts.

10.100 Le ministère devrait s'abstenir d'utiliser des lettres d'accord, puisque le gouvernement, en vertu de ces dernières, contracte des engagements au titre d'un passif éventuel sans l'approbation préalable du Parlement.

Le ministère a fait savoir qu'en ce qui concerne son approbation de porter à $ 1,35 milliard la garantie du gouvernement, au mois de mars 1982, le Conseil du Trésor a décrété le retrait de toutes les lettres d'accord. Cela est en train de se faire, et au 30 septembre 1982, on avait remplacé des lettres d'accord d'une valeur de $ 295 millions.

10.101 La société ''Consolidated Computer Incorporated''. Pendant que se déroulait notre examen du Programme d'expansion des entreprises, le Conseil du Trésor a entrepris un examen complet des événements, des décisions, des recommandations et des mesures prises par le gouvernement en ce qui a trait à la ''Consolidated Computer Incorporated''. Cet examen a été effectué par un conseiller spécial du président du Conseil du Trésor. Nous avons examiné le rapport final de cette étude et nous avons conclu que les recommandations qui s'y trouvent sont conciliables avec celles qui sont présentées dans la section du présent chapitre qui traite du Programme d'expansion des entreprises.

LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

Table des matières

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE	11.1	335
Le MDN et son milieu	11.20	342
Portée de la vérification	11.27	344
Observations et recommandations		
Généralités	11.36	345
La planification et l'efficacité	11.39	346
La planification des acquisitions de matériel principal	11.64	356
La gestion des ressources humaines	11.70	359
La gestion du traitement électronique des données	11.86	364
L'information sur les coûts	11.108	371
La vérification interne	11.111	372
L'information destinée au Parlement	11.113	372

Pièces

11.1	Dépenses autorisées en 1981-1982	336
11.2	Ventilation, en pourcentage, des années-personnes du personnel militaire et du personnel civil pour 1981-1982	337
11.3	Organigramme succinct	338
11.4	Sommaire de la structure du programme	347
11.5	Modèle de structure du programme	348
11.6	Illustration de l'assignation de tâches multiples des unités opérationnelles	349

LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

SOMMAIRE

11.1 Notre vérification a surtout porté sur les principales fonctions de gestion sur lesquelles repose l'exploitation économique, efficiente et efficace du ministère, c'est-à-dire la planification ministérielle, la mesure de l'efficacité, la planification des acquisitions de matériel principal, la gestion des ressources humaines et celle des ressources informatiques et des systèmes d'information.

11.2 Nous avons constaté que les systèmes de gestion du ministère sont fondamentalement sains malgré les changements apportés, au cours des vingt dernières années, en ce qui a trait à la structure et aux niveaux des ressources. Cela s'explique en grande partie par la solidité de l'institution et par le sens du devoir de ses gestionnaires et des membres du haut commandement. Le MDN devra néanmoins améliorer ses communications avec le gouvernement ainsi que sa gestion des ressources humaines, sa gestion des ressources informatiques et ses systèmes d'information.

11.3 La pièce no 11.1 présente le budget autorisé du MDN pour 1981-1982; la pièce no 11.2 indique le nombre d'années-personnes autorisées et la

répartition du personnel militaire et civil. De 1964 à 1975, le ministère a dû accepter une réduction, en termes de ''dollars réels'', de ses ressources et une réduction du nombre d'années-personnes autorisées. Le gouvernement s'est engagé en 1975 à accroître les ressources financières et les effectifs du ministère et il a entrepris une modernisation d'envergure des Forces canadiennes.

11.4 Le MDN achète du matériel militaire de plus en plus complexe, notamment des chars, des avions de chasse et des frégates de patrouille. Cela exige une coordination des efforts pour recruter, former et entraîner des opérateurs et des techniciens. Le ministère s'occupe activement de recherche et de développement afin de maintenir des liens utiles avec le monde de la recherche internationale et afin, également, de réaliser des projets particuliers du ministère et du gouvernement.

11.5 Le fonctionnement des Forces canadiennes est axé sur le principe des ''forces sur pied'', c'est-à-dire qu'en cas de conflit, les opérations seront entreprises et assurées par les forces régulières et les forces de réserve disponibles à ce moment-là. Le ministère étudie présentement les besoins en matière d'effectifs, de matériel et d'installations de façon à appuyer pour une plus longue durée les Forces canadiennes au combat.

11.6 La structure du MDN, résumée à la pièce no 11.3, a été modifiée à plusieurs reprises au cours de la période de réorganisation (intégration et unification), c'est-à-dire de 1964 à 1975. Elle est demeurée la même depuis 1975. La Révision de la structure de la Défense (1975) a confirmé les rôles confiés aux Forces canadiennes dans le Livre blanc de 1971 intitulé ''La Défense dans les années 70'':

-la surveillance de notre territoire et de nos côtes, c'est-à-dire la protection de notre souveraineté;

-la défense de l'Amérique du Nord en coopération avec les forces des États-Unis;

-l'observation des engagements que nous pourrons conclure avec l'OTAN;

-l'exécution des opérations internationales de maintien de la paix dont nous pourrons nous charger à l'occasion.

La Révision de la structure de la Défense a également permis la formulation de 55 missions opérationnelles et de 11 tâches de l'infrastructure qui viennent appuyer les rôles susmentionnés et d'autres objectifs du gouvernement.

11.7 La structure complexe du programme du MDN, décrite un peu plus loin dans ce rapport, exige l'utilisation de systèmes complexes de planification et de mesure de l'efficacité des programmes et des projets. Comme la conception et la production du matériel militaire exigent beaucoup de temps et que la durée d'utilisation de ce matériel est longue, les décisions prises aujourd'hui influeront pendant plusieurs années sur le potentiel du ministère et sur les coûts qu'il doit assumer. Le MDN doit donc faire l'analyse de ses besoins financiers pour les 15 prochaines années en présumant que les principaux éléments de la politique de défense ne seront pas modifiés. Le MDN réussit bien cette planification, si l'on tient compte des incertitudes qu'engendre l'inflation, en fonction de laquelle on n'établit des prévisions que pour un moyen terme de cinq ans.

11.8 Nous avons constaté que le processus de planification opérationnelle du MDN était efficace puisque les plans pouvaient être logiquement liés aux lignes directrices actuelles les 55 missions opérationnelles et les 11 tâches de l'infrastructure et qu'ils tenaient compte, au moins pour le court terme, des ressources que le gouvernement consacrait à la Défense nationale.

11.9 Une nouvelle politique ministérielle sur l'évaluation des programmes prévoit une fonction appropriée d'évaluation des programmes. Il existe déjà des plans provisoires d'évaluation et l'on travaille à l'élaboration des composantes de programme de concert avec celle des éléments de planification et d'une nouvelle méthode d'établissement des coûts.

11.10 On a commencé, en 1980, à utiliser le Système de mesure de la performance et sa mise au point se poursuit. On est à apporter deux améliorations importantes qui ajouteront, aux mesures d'approximation sur l'état de préparation, des mesures des résultats relatives à la capacité de combat et qui assureront l'élaboration de méthodes permettant de lier les coûts aux mesures de l'efficacité.

11.11 Il est nécessaire que le ministère devant la complexité de la structure du programme et les difficultés de lier les coûts aux objectifs du programme, consulte le comité compétent du Cabinet afin de déterminer les éléments de planification, les composantes du programme et les présentations qui doivent figurer dans les Stratégies globales et dans les Plans d'exploitation pluriannuels afin qu'il soit plus facile d'établir des liens entre la politique et la planification des dépenses.

11.12 La définition des besoins en ce qui a trait au matériel principal et l'ordre des priorités sur ce chapitre se fondent sur une ''évaluation militaire qui se veut la meilleure possible'' dans le cadre du processus d'expansion des Forces. Ce processus serait moins ardu si le Cabinet fournissait des directives plus précises sur l'ordre des priorités relatif aux principaux engagements du ministère et sur l'importance à accorder à ces engagements. L'amélioration des présentations dans les Stratégies globales et dans les Plans d'exploitation pluriannuels ouvrirait la voie vers une formulation de telles directives.

11.13 Les procédés d'acquisition de matériel principal peuvent souvent paraître lents et tortueux. Cela serait attribuable, en grande partie, à la complexité des projets, notamment la nécessité de satisfaire aux exigences des organismes centraux et d'autres ministères du gouvernement, plutôt qu'au système de gestion des projets du MDN. Une fois que l'on a précisé les besoins et que les priorités sont établies, le ministère utilise un système très moderne pour déterminer clairement les besoins, préciser et analyser les options, faire l'analyse des coûts et de la disponibilité et préciser le projet d'acquisition afin de faciliter la réalisation, la surveillance et le contrôle efficaces du projet.

11.14 Le chef de l'état-major de la Défense et le sous-ministre ont indiqué que l'amélioration de la gestion du personnel militaire et civil constitue une grande priorité. Au cours des dernières années, le MDN a amorcé plusieurs projets qui ont trait aux ressources humaines.

11.15 Nous avons constaté que la planification des ressources humaines (militaires) donnait de bons résultats en ce qu'elle servait à déterminer les ressources humaines nécessaires à la réalisation des objectifs opérationnels et à élaborer les plans d'action permettant de satisfaire à ces besoins.

11.16 Le MDN a bien consigné l'organisation du processus de formation du personnel et les méthodes qui s'y rapportent; en outre, les besoins en matière de formation étaient fondés sur les exigences opérationnelles. L'Étude de l'instruction individuelle, entreprise par le ministère, veut examiner les secteurs qui nécessitent des améliorations, par exemple, l'utilisation de l'information sur les coûts pour étayer des décisions en rapport avec la formation.

11.17 Bien que le MDN possède des politiques de validation des programmes de formation militaire individuelle, de façon à s'assurer que ceux-ci répondent aux besoins des utilisateurs, peu de travail a été fait à ce titre. Il importe que le ministère voie à ce que soient respectées ces politiques afin que l'on puisse obtenir le maximum des dépenses consacrées à la formation.

11.18 Le ministère a dépensé, en 1981-1982, plus de $ 50 millions pour l'utilisation et l'entretien de plusieurs systèmes informatiques imposants et complexes, notamment des systèmes de logistique servant au contrôle de l'utilisation et de l'entretien du matériel, un vaste système d'obtention de matériels et d'approvisionnement servant au contrôle des stocks de fournitures et de pièces de rechange pour les cinq commandements ainsi que des systèmes relatifs au personnel qui facilitent la gestion des ressources humaines. Ces systèmes ont été élaborés et mis en place à la fin des années 60 et au début des années 70. Certains de ces systèmes, comme l'a admis le MDN, ne peuvent plus répondre aux besoins des utilisateurs et ils devront être repensés.

11.19 Le ministère est en voie de réorganiser la gestion du système d'informatique et d'information afin de fournir une orientation et un contrôle centraux améliorés. Il existe des plans pour pallier l'absence de règles administratives claires en ce qui concerne, par exemple, l'importance et le rôle des ordinateurs au sein du ministère et les critères qui servent à déterminer les exigences relatives à la sécurité et à la capacité de survie des systèmes. Le MDN doit également améliorer sa planification en ce qui a trait à l'utilisation efficace des ressources informatiques et trouver le moyen d'accroître la productivité des procédés de mise au point et d'entretien des systèmes informatisés.

Le MDN et son milieu

11.20 Contexte politique et économique. L'ampleur du budget de la défense est fonction des priorités nationales du gouvernement. Dans le cas de la défense, le gouvernement a tendance à établir une limite des fonds et des années-personnes à allouer en misant sur le compromis à faire entre dépenses sociales et dépenses militaires plutôt que de faire l'analyse des besoins militaires, d'en établir les coûts et de classer ces besoins par ordre de priorité. C'est alors au ministère qu'il incombe d'établir les priorités en deçà des plafonnements et de répartir les fonds et les années-personnes qui lui sont octroyés en fonction des tâches qui lui sont assignées.

11.21 En temps de paix, les dépenses consacrées à la défense servent à promouvoir des objectifs gouvernementaux dans les secteurs, par exemple, de l'expansion industrielle, technologique et régionale. Les Forces armées actuelles participent régulièrement à des activités autres que des activités militaires. Par exemple, elles participent au Programme d'emploi d'été pour les jeunes, à des opérations de recherche et de sauvetage et à la surveillance des zones de pêche et de la formation des glaces. On fait également appel à leurs services, le cas échéant, pour la lutte contre les feux de forêt ou pour assurer

la sécurité lors d'événements internationaux comme les Jeux olympiques. La diversité des tâches à accomplir rend plus difficile la mesure de l'efficacité et le lien entre les dépenses et les résultats en ce qui a trait aux programmes. On aborde plus avant ce sujet aux paragraphes 11.39 et ceux qui suivent, qui traitent de la planification et de l'efficacité.

11.22 Le contexte social. Le Canada n'a participé à aucun conflit depuis plus de 30 ans et il a été de plus en plus difficile de maintenir une ''tradition militaire'', un ''esprit de corps'' au sein des Forces canadiennes; le haut-commandement estime que ce sont là des éléments essentiels pour assurer la qualité opérationnelle de l'état de préparation des troupes.

11.23 La nécessité d'assurer chaque année la relève de plus de 10 000 militaires qui quittent les Forces canadiennes vient compliquer les processus de planification des ressources humaines, de prévision des besoins de formation et de recrutement. Si l'on ajoute à cela le problème que pose une technologie en évolution rapide, l'on constate que ces difficultés sont encore plus grandes dans les secteurs qui ont recours à des systèmes d'ingénierie et d'informatique.

11.24 Ces points, et d'autres encore, ont amené le MDN à prendre les initiatives mentionnées aux paragraphes 11.70 et ceux qui suivent, qui traitent de la gestion des ressources humaines.

11.25 Le contexte technologique. Le ministère fait l'acquisition d'un matériel militaire de plus en plus complexe, notamment des chars, des avions de chasse et des frégates de patrouille. Il faut alors assurer la coordination des efforts en vue du recrutement, de la formation et du perfectionnement des opérateurs et des techniciens. Cela présuppose également des efforts importants dans le domaine de la recherche et du développement afin de maintenir des liens utiles avec le monde de la recherche internationale et afin, également, de réaliser des projets particuliers du ministère et du gouvernement.

11.26 L'ampleur et le contenu technique du programme d'obtention de matériels du ministère ont une incidence importante sur le succès de certains projets gouvernementaux, non seulement dans le domaine de la recherche et du développement mais également dans celui du développement industriel, si l'on tient compte des ententes de contrepartie, des transferts de technologie, des exigences liées au contenu canadien et de la désignation des fournisseurs à utiliser. Ces facteurs viennent compliquer la gestion des grands projets d'équipement et obligent les équipes de projet à travailler en collaboration étroite avec plusieurs groupes de l'extérieur ou du MDN.

Portée de la vérification

11.27 Au cours de ce premier cycle de la vérification intégrée du MDN, nous avons axé notre examen sur les principales fonctions de gestion sur lesquelles repose l'exploitation économique, efficiente et efficace du ministère. L'orientation et le contrôle de ces fonctions sont concentrés au Quartier général de la Défense nationale, mais les systèmes de gestion qui s'y rattachent sont alimentés par l'information que fournissent les commandants et les gestionnaires des régions et à qui ces systèmes fournissent en retour de l'information. Nous avons examiné certains aspects des cinq secteurs suivants: planification et efficacité; planification de l'acquisition de matériel principal; gestion des ressources humaines; gestion du traitement électronique des données et information sur les coûts.

11.28 Nous avons également assuré le suivi des vérifications que le Bureau du vérificateur général avait précédemment effectuées auprès du MDN et nous avons constaté que celui-ci avait réagi de manière positive à nos recommandations. Notre suivi comportait un examen de la mise au point du Système d'information financière et de la fonction de vérification interne; ces deux secteurs ont fait l'objet de commentaires dans le supplément au Rapport annuel de 1975. Notre examen du Système d'information financière s'intégrait à notre examen de la gestion de l'informatique. Notre examen de la vérification interne se retrouve dans une autre section de ce rapport.

11.29 Dans les secteurs de la planification et de l'efficacité, nous avons examiné:

-le système de planification qui permet de traduire les objectifs du programme en plans opérationnels;

-l'information fournie au gouvernement et à la direction afin de déterminer un ordre de priorités le plus approprié pour satisfaire aux diverses demandes de ressources;

-l'analyse des coûts effectuée pour étayer la planification à long terme;

-le système de mesure de la performance du ministère.

11.30 Nous avons examiné le système de planification des acquisitions de matériel principal et l'intégration du processus d'acquisition au système de planification et aux fonctions de soutien, par exemple, l'approvisionnement, la gestion des installations et le personnel.

11.31 Dans le secteur de la gestion des ressources humaines, nous avons surtout examiné la gestion des ressources humaines (militaires), c'est-à-dire:

-les méthodes de planification des ressources humaines;

- les systèmes de formation individuelle;

-les systèmes d'information sur les ressources humaines.

11.32 Notre examen de la gestion du traitement électronique des données portait, entre autres, sur:

- l'organisation de la gestion de l'informatique;

-le processus de planification et les plans stratégiques et opérationnels dans le domaine de l'informatique;

-les normes et les procédés relatifs à la mise au point, à l'entretien et à la révision des systèmes.

11.33 Nous avons examiné dans quelle mesure les systèmes d'établissement des coûts permettaient de répondre aux besoins de la direction, du gouvernement et du Parlement.

11.34 Dans le cas de la vérification interne, nous avons examiné le progrès accompli par le ministère en ce qui a trait à l'utilisation des normes de vérification interne établies par les organismes centraux à l'intention des ministères.

11.35 Après avoir effectué les examens susmentionnés, nous avons évalué dans quelle mesure le MDN est prêt à établir son plan de dépenses ministérielles.

Observations et recommandations

Généralités

11.36 Deux observations générales valent pour tous les secteurs visés par notre vérification. Nous énonçons ci-dessous ces observations et nous nous y reportons, au besoin, dans les sections qui suivent.

11.37 Communications avec le gouvernement. En 1980, le gouvernement instaurait le Système de gestion des politiques et des dépenses ainsi que le système des comités du Cabinet qui s'y rapporte et les enveloppes des secteurs de dépenses dans le but d'améliorer la formulation des politiques et l'ordre des priorités en établissant, entre autres, des liens plus précis entre les politiques et la planification des dépenses. Trois des principaux documents ministériels destinés à étayer le système ont pour titre ''Stratégie globale'', ''Plan d'exploitation pluriannuel'' et ''Plan d'exploitation de l'année budgétaire''. La Stratégie globale fournit au ministère un moyen utile de formuler ses vues sur les questions de politiques. Dans la section de ce rapport qui traite de la planification et de l'efficacité, nous étudions la manière dont a évolué l'utilisation de ces documents par le ministère; dans les sections suivantes, nous désignons ce processus par l'expression ''instauration de communications améliorées dans le cadre du Système de gestion des politiques et des dépenses.''

11.38 Travaux d'amélioration. Le ministère possède de nombreuses fonctions d'examen et de contrôle de la gestion, notamment la vérification interne, des évaluations, des études, des groupes de travail et divers groupes d'examen de la gestion. Des travaux d'amélioration sont constamment en cours dans la plupart des grands secteurs de gestion. Ces travaux découlent d'examens internes, de méthodes de contrôle et de pressions externes, notamment les observations du groupe de travail sur l'unification des Forces canadiennes, les directives et les lignes directrices du Conseil du Trésor et les recommandations formulées par le Bureau du vérificateur général.

La planification et l'efficacité

11.39 La structure complexe du programme de la Défense exige des systèmes élaborés de planification et de mesure de l'efficacité. Nous avons établi une description succincte de la structure du programme comme base d'examen de la planification, de l'évaluation des programmes et de la mesure de la performance. Ces fonctions connaissent des modifications à la suite de faits récents, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du MDN.

11.40 Structure du programme. La politique de défense du Canada est étroitement liée à celle de ses alliés. L'objectif stratégique de dissuasion repose sur des ententes collectives de défense visant à faire en sorte qu'une agression par des forces présumément hostiles soit trop coûteuse pour eux aux plans politique, social et économique. Le Canada, tout en assurant la défense de sa propre souveraineté, contribue également aux projets de défense collective, par le biais de divers engagements qu'il assume au sein de l'OTAN, de NORAD et des missions internationales de maintien de la paix. Les grands objectifs du programme de défense sont axés sur la réalisation de ces engagements.

11.41 La pièce no 11.4 donne un sommaire de la structure du programme. La pièce no 11.5 fournit un modèle plus détaillé de la structure. Voici une explication des termes utilisés dans les pièces:

-Les 15 objectifs du programme et les 4 objectifs de l'infrastructure ont été formulés à la suite de discussions avec le gouvernement au moment où avait lieu la Révision de la structure de la Défense, en 1975. Ces objectifs du MDN sont des plus importants.

-Les 55 missions opérationnelles et les 11 tâches de l'infrastructure ont également été formulées au cours de la Révision de la structure de la Défense. Bien que chaque mission opérationnelle soit liée à un objectif du programme, nombre de missions opérationnelles visent la réalisation de plus d'un objectif de programme.

-Les niveaux de performance (NP) du MDN sont des énoncés du niveau de performance souhaité, formulé en termes d'extrant, c'est-à-dire en fonction de ce qui doit être réalisé. Pour chaque mission (tâche), sont établis un ou plusieurs niveaux de performance.

-Les niveaux de performance des commandements sont des énoncés de l'état de préparation (disponibilité et délai d'intervention ou d'utilisation) des ressources, par exemple le personnel et le matériel, qui doivent être utilisées ou prêtes à utiliser, si 1,on veut atteindre un NP du MDN. Chaque NP du MDN s'appuie sur un ou plusieurs NP des commandements, et on le mesure en additionnant les pourcentages d'efficacité des NP des commandements qui l'appuient.

-Les unités opérationnelles et les groupes d'infrastructure constituent des ressources (personnel, matériel et installations) qui sont utilisées ou qui peuvent être utilisées pour mener à bien une ou plusieurs missions (tâches).

-Il y a deux catégories d'opérations de soutien (ressources): celles qui assurent la réalisation d'un certain niveau d'activités et celles qui sont nécessaires pour assurer l'entretien du matériel et des installations.

11.42 Il est important de connaître ce qui suit pour comprendre la structure du programme:

-L'assignation de tâches multiples évoque le fait que la plupart des unités opérationnelles ont à assumer plus d'une mission. La pièce no 11.6 présente les principales missions prévues pour l'Aurora, l'avion patrouilleur à grande autonomie.

-Dans certains cas, il faut ajouter aux données objectives des ''mesures subjectives faites par des spécialistes'' afin d'établir les pourcentages d'efficacité à attribuer au NP des commandements, pourcentages qui doivent être additionnés en se servant de facteurs subjectifs de pondération afin d'établir les pourcentages d'efficacité à attribuer aux NP du MDN. Les mesures du MDN s'appuient donc à la fois sur ''la meilleure évaluation professionnelle possible'' et sur des données quantitatives. Ces mesures sont encore plus complexes dans les cas où les ressources de diverses unités opérationnelles doivent être réunies pour atteindre un NP donné du MDN.

11.43 Planification. Puisqu'il n'existe apparemment pas de solutions de rechange toute faites à la stratégie nationale de participation au système de défense collective, les grandes décisions du gouvernement qui touchent le

ministère consistent en l'établissement du montant total des dépenses consacrées à la défense, des engagements des Forces canadiennes et du niveau souhaité d'efficacité pour chaque engagement. En théorie, ces niveaux d'efficacité déterminent l'effort à fournir par le MDN et les ressources nécessaires. Il faut donc que ces niveaux d'efficacité tiennent compte des limites imposées par les dépenses autorisées. Le ministère, toutefois, ne demande ni ne reçoit du gouvernement que peu de directives sur les niveaux souhaités d'efficacité en ce qui a trait à chaque engagement; ces niveaux sont implicitement déterminés par les gestionnaires supérieurs et par les commandants qui ont recours au processus d'expansion de la structure des forces, au processus de détermination des besoins en matériel et au processus de planification opérationnelle.

11.44 Comme la conception et la production du matériel militaire exigent beaucoup de temps et que la durée d'utilisation de ce matériel est longue, les décisions prises aujourd'hui influeront pendant plusieurs années sur le potentiel du ministère et sur les coûts qu'il doit assumer. Le MDN doit donc faire l'analyse de ses besoins financiers pour les 15 prochaines années en présumant que les principaux éléments de la politique de défense ne seront pas modifiés. Il réussit bien cette planification, si l'on tient compte des incertitudes qu'engendre l'inflation, en fonction de laquelle on n'établit les prévisions que pour un moyen terme de cinq ans.

11.45 La planification opérationnelle, en général, nécessite l'établissement de niveaux d'activité pour les unités opérationnelles qui permettront d'atteindre les niveaux souhaités d'efficacité, en tenant compte des restrictions touchant les ressources disponibles. Celles-ci sont attribuées de manière à permettre d'atteindre des niveaux d'activité convenus et les budgets sont établis en conséquence.

11.46 Nous avons constaté que le système de planification opérationnelle était efficace, c'est-à-dire que:

-les plans étaient élaborés de façon logique, à partir des directives fournies par le gouvernement, notamment les 55 missions opérationnelles et les 11 tâches de l'infrastructure;

-les plans tiennent compte, au moins pour le court terme, des ressources mises à la disposition du MDN par le gouvernement.

11.47 Mesure de la performance. Le ministère a introduit, en 1980, un nouveau système de mesure de la performance. Le manuel des procédés de mesure qui s'y rapporte indique que les rapports sur la performance amélioreront le processus de gestion en fournissant des données qui, entre autres, serviront:

-à comparer les réalisations aux tâches assignées;

-à mettre en relief les lacunes au niveau des services opérationnels et des services de soutien;

-à appuyer la prise de décisions en tant que partie intégrante du processus de gestion.

11.48 Le Système de mesure de la performance permet l'établissement des pourcentages d'efficacité attribués aux niveaux de performance des commandements, lesquels, une fois additionnés, donnent les pourcentages d'efficacité à attribuer aux niveaux de performance du MDN. Dans le cas des unités opérationnelles, les niveaux de performance permettent actuellement de

fournir une évaluation de ''l'état de préparation'' qui décrit le niveau de disponibilité du personnel et du matériel et la possibilité de les utiliser en rapport avec la formation reçue et avec leur état de fonctionnement. L'état de préparation vise à indiquer l'aptitude d'une unité à accomplir une mission donnée, en tenant compte des capacités qu'on lui reconnaît; il s'agit, en sorte, d'une mesure d'extrant. Le ministère travaille actuellement à établir des mesures de ''résultats'', lesquelles, ajoutées à l'état de préparation, montreraient également jusqu'à quel point les capacités reconnues sont appropriées, si on les compare soit avec celles des forces alliées, soit avec celles de forces présumément hostile. Ces mesures des ''résultats'' constitueraient des indicateurs plus réalistes de ce que le ministère peut accomplir.

11.49 Les missions (tâches) pour lesquelles il existe plus d'un niveau de performance du MDN ne peuvent être mesurées utilement en termes de résultats, sauf dans des cas où les réalisations exigées pour atteindre les NP du MDN qui s'y rapportent visent un objectif commun. Par exemple, il n'est pas facile de mesurer la mission décrite à la pièce no 11.5, en raison de la difficulté qui consiste à englober les ''extrants'' de chaque unité opérationnelle dans la mesure globale de la mission.

11.50 À l'heure actuelle, le Système de mesure de la performance ne comporte pas d'information sur les coûts. Toutefois, le ministère s'efforce d'établir des liens entre les coûts et les pourcentages d'efficacité des NP. L'assignation de tâches multiples ajoute aux difficultés de cette entreprise.

11.51 Le Système de gestion des politiques et des dépenses et l'évaluation des programmes. L'introduction, en 1980, de ce système de gestion a fourni des outils très utiles pour l'échange de renseignements entre le gouvernement et le ministère. Ces outils rendent plus facile la formulation, par le gouvernement, de jugements politiques éclairés et, ajoutés à la rétroaction provenant du gouvernement, ils fournissent un cadre précis pour les travaux de planification, de réalisation et de communication de l'information qui a trait aux activités du ministère.

11.52 Le MDN a créé son bureau de l'Évaluation des programmes en 1972. En 1981, le ministère a promulgué une nouvelle politique qui a recours au concept d'évaluation des programmes que l'on retrouve dans le Guide sur la fonction de l'évaluation de programme du Conseil du Trésor. Auparavant, les évaluations étaient effectuées en se fondant sur des directives spéciales émises par le sousministre, par le chef de l'état-major de la Défense et par le vice-chef de l'état-major de la Défense. Les évaluations portaient surtout sur les aspects des tâches de l'infrastructure. Les études préparatoires en cours et les plans d'études pour l'avenir s'attachent avant tout aux missions opérationnelles.

11.53 Le Système de gestion des politiques et des dépenses et les exigences liées aux évaluations de programme ont forcé le MDN à repenser sa structure de programme. En ce qui a trait aux propositions pluriannuelles sur les ressources qui doivent figurer dans le Plan d'exploitation pluriannuel, le programme de défense doit être décomposé en ''éléments de planification''. Ceux-ci seront fondés sur les objectifs du programme, en tenant compte des modifications à apporter par suite des décisions du Cabinet ou du Conseil du Trésor, et ils sont destinés à établir un meilleur lien entre les ressources nécessaires et les résultats réels et prévus du programme. L'obligation d'agir ainsi découle de l'objectif fondamental du Système de gestion des politiques et des dépenses, c'est-à-dire faire en sorte que la planification des dépenses se fasse en

fonction de la politique établie. Toutefois, il est difficile pour le MDN de mettre sur pied un système de ce genre, et cela pour les raisons suivantes:

-Les résultats découlent de l'assignation de tâches multiples des unités opérationnelles; il faudra donc utiliser une méthode complexe de répartition des coûts pour établir le rapport entre les ressources et les résultats du programme.

-La manière dont les objectifs actuels du programme sont ne permet pas d'en faire la mesure en termes de résultats. Certaines missions (tâches), également, ne sont pas mesurables parce qu'elles sont rattachées à des NP du MDN qui visent des aspects de la mission (tâche) qui sont indépendants l'un de l'autre.

-La situation actuelle au ministère est que l'on mesure les extrants mais non pas les résultats. Cette distinction est importante puisque, pour un non-initié, la différence entre mesure des extrants et mesure des résultats peut être quelque peu sibylline la mesure des extrants indique, en effet, l'état de préparation mesuré en fonction d'une capacité reconnue alors que la mesure des résultats implique une comparaison à des forces alliées ou à des forces présumément hostiles.

11.54 Aux fins de l'évaluation des programmes, le programme de défense doit être décomposé en ''composantes du programme'', axées sur les objectifs du programme et sur les mesures des résultats qui s'y rapportent, ces dernières, à leur tour, devant être liées aux activités et aux ressources. Les difficultés sont sensiblement les mêmes que celles évoquées dans le cas des éléments de planification.

11.55 Le ministère a mis sur pied un comité directeur formé de représentants des bureaux du Programme, de l'Évaluation et de l'Administration financière afin d'assurer la coordination de l'élaboration des éléments de planification et des composantes du programme et de tenir compte des implications en matière de gestion financière, y compris la réforme du Budget des dépenses. Les résultats de ces travaux devraient constituer, pour plusieurs années, l'élément de base des communications entre le ministère et le gouvernement.

11.56 Nous discutons, dans les pages qui suivent, certaines questions particulières. À notre avis, le MDN devrait les étudier en consultation avec le comité compétent du Cabinet.

11.57 Stratégie globale. La Stratégie globale du ministère, déposée en mars 1981, fournit une évaluation des besoins de financement du Programme des services de défense, au cours des 15 prochaines années. Bien qu'une évaluation à si long terme ne soit pas nécessaire, en vertu du Guide du système de qestion des politiques et des dépenses du Conseil du Trésor, il serait bon de continuer à l'effectuer étant donné qu'elle est compatible avec la nature du programme en question et avec la façon d'aborder les dépenses en matière de défense.

11.58 La Stratégie globale de mars 1981 n'a pas passé en revue les objectifs du ministère comme le propose le guide du Conseil du Trésor. Cela est compatible avec l'hypothèse sous-jacente voulant que les rôles, les objectifs et les tâches du MDN demeurent inchangés dans l'avenir prévisible, en vertu de la stratégie nationale de contribution à la défense collective. Il serait bon de discuter avec le comité compétent du Cabinet à quelle fréquence le ministère devrait analyser cette hypothèse dans le cadre de la Stratégie globale et de déterminer l'envergure de cette analyse.

11.59 La Stratégie globale de mars 1981 ne comportait pas également une étude des solutions de rechange qui permettent d'atteindre les objectifs du programme de défense et d'effectuer les tâches, comme le propose le guide du Conseil du Trésor. Une telle étude serait normalement de nature à indiquer d'autres façons de dépenser, associées soit à des efforts à d'autres niveaux, soit à des formulations différentes de tâches ou d'objectifs. Un examen de la portée que devrait avoir cette étude pourrait comprendre les points suivants:

-L'étude aurait pour but de déterminer si le fait de modifier l'accent que l'on met sur les tâches particulières en répartissant entre elles d'une autre façon les efforts, et donc les ressources, permettrait d'accroître l'efficacité globale au sein de l'enveloppe établie. Les propositions visant à changer l'enveloppe elle-même seraient traitées lors de l'évaluation des exigences de financement à long terme.

-On pourrait se préoccuper de l'intérêt que porte le gouvernement aux répercussions de solutions de rechange, à la fois sur les façons de dépenser au sein de l'enveloppe et sur d'autres objectifs gouvernementaux dans des domaines comme l'expansion industrielle, technologique et régionale.

-On pourrait examiner jusqu'à quel point l'information sur les écarts entre les niveaux d'efficacité serait plus utile si cette information était présentée en termes de résultats plutôt qu'en termes d'extrants. La disponibilité de cette information est fonction de l'établissement, par le ministère, de mesures de
résultats.

11.60 Plan d'exploitation pluriannuel. Un but important du Plan d'exploitation pluriannuel est de permettre d'exposer les résultats attendus au cours de la période de planification et d'établir un rapport entre ces résultats et les ressources prévues. Étant donné l'assignation de tâches multiples, il n'est possible dans de nombreux cas d'évaluer ces rapports qu'en affectant les coûts entiers ou les coûts variables des unités opérationnelles à leurs tâches particulières. Il s'agit d'un processus imparfait et subjectif et habituellement, il faudrait effectuer d'autres analyses avant de prendre une décision fondée sur de telles présentations.

11.61 Ces présentations peuvent également être sources d'autres incertitudes, en raison de la nature particulière de certaines tâches. Lorsqu'il est nécessaire de consacrer plus d'efforts à ces tâches, on y transfère nécessairement des ressources prévues au début pour d'autres tâches, de sorte qu'il est possible que les résultats que l'on attendait de ces autres tâches ne soient pas atteints.

11.62 L'examen de ces aspects du Plan d'exploitation pluriannuel avec le comité compétent du Cabinet pourrait aider les ministres à bien comprendre les effets de l'assignation de tâches multiples et de l'établissement de tâches spéciales.

11.63 Le ministère, après avoir consulté le comité compétent du Cabinet, devrait déterminer:

-les éléments appropriés de planification à utiliser dans les documents du Système de gestion des politiques et des dépenses et les composantes de programme devant servir à l'évaluation des programmes;
-des présentations appropriées à inclure dans la Stratégie globale, y compris un examen des solutions de rechange de stratégie qui s'offrent pour la

réalisation des objectifs du programme de défense et un examen des coûts qui y sont liés;

-la présentation appropriée des coûts, et de leurs liens aux éléments de planification, dans le Plan d'exploitation pluriannuel et le Plan de dépenses du ministère.

Le ministère approuve la recommandation, car il la juge raisonnable et croit qu'elle pourra être utile.

La planification des acquisitions de matériel principal

11.64 Afin d'évaluer la planification des acquisitions de matériel principal, nous avons analysé les systèmes de gestion officiellement consignés et fait l'étude de leur utilisation dans deux cas importants: celui du nouvel avion de chasse et celui de la frégate canadienne de patrouille. Nous avons également analysé les aspects relatifs à l'acquisition du char de combat Léopard, du camion d'une tonne et quart et de l'avion patrouilleur à grande autonomie, dans le cadre d'autres travaux de vérification.

11.65 Des projets de cette envergure ont des répercussions importantes à long terme au sein du ministère:

-Ils posent des limites à la souplesse d'adaptation des exigences clés en matière de capacité, étant donné que le matériel, une fois acquis, ne peut être modifié au-delà de ces limites.

-Ils déterminent les besoins à long terme en personnel, en fournitures, en pièces de rechange ainsi qu'en installations d'exploitation et d'entretien.

11.66 Les phases initiales d'un projet, au cours desquelles le ministère s'engage à acquérir des articles précis, revêtent une très grande importance. Nous avons axé notre examen sur ces phases que l'on pourrait décrire ainsi:

-détermination et définition d'un besoin en termes d'objectifs ministériels;

-détermination et analyse des options, à la lumière des objectifs du ministère et des autres secteurs gouvernementaux, afin de préciser le type général de matériel à acquérir;

-analyse des coûts et de la disponibilité, en demandant généralement aux entrepreneurs éventuels de soumettre des propositions;

-définition du projet en des termes qui permettent une réalisation, une surveillance et un contrôle efficaces.

11.67 En prévision des acquisitions de matériel principal qui ont débuté au milieu des années 1970, le ministère a conçu le Système de gestion du programme de la défense et il l'a mis en oeuvre en vue de la planification, de la réalisation et du contrôle de tous les projets d'immobilisations. À notre avis, le MDN possède un système des plus modernes; on a incorporé les principes fondamentaux de ce système au document du Conseil du Trésor intitulé Politique et lignes directrices sur la gestion des grands projets de la Couronne. En vertu de ce système.:

-les besoins sont déterminés d'une façon générale en termes d'objectifs ministériels;

-les décisions sont prises par les personnes et les comités compétents et elles s'appuient ordinairement sur de la documentation complète et sur des critères appropriés;

-les décisions sont consignées comme il convient;

-compte tenu de la complexité du milieu et des exigences, les décisions prises sont opportunes;

-les responsabilités liées à tous les aspects importants de l'élaboration et de la réalisation des projets sont définies et communiquées clairement;

-les projets sont appuyés convenablement par des systèmes d'information;

-les projets font l'objet d'une surveillance attentive.

11.68 La haute direction, par l'entremise de la Commission de contrôle du programme du MDN, établit généralement les besoins et les priorités en ce qui concerne l'acquisition de matériel, en évaluant les projets préconisés par les participants au processus d'expansion des forces et par les commandements fonctionnels en regard des objectifs du ministère et d'autres renseignements fournis dans la Révision de la structure de la Défense. Nous croyons que ce processus sera facilité grâce à l'amélioration des communications dans le cadre du Système de gestion des politiques et des dépenses, lequel devrait permettre de fournir des critères plus précis pour l'établissement des besoins et des priorités.

11.69 À la lumière de notre évaluation du Système de gestion du programme de la défense, il convient de traiter brièvement de la longue période de temps qui s'écoule parfois entre la phase de définition des besoins et la livraison du matériel. Une des causes de cette lenteur est évidemment la complexité inhérente des projets d'acquisition de matériel principal; par exemple, le nouvel avion de chasse doit être en mesure d'effectuer trois missions, chacune comportant des exigences tout à fait différentes. Toutefois, la cause la plus importante est que le gouvernement s'intéresse tout particulièrement à ces projets de grande envergure car il y voit la possibilité d'atteindre des objectifs qui dépassent le cadre de ceux du MDN, comme l'expansion industrielle et régionale. Cela nécessite la participation d'autres ministères et des organismes centraux par l'entremise de comités interministériels qui doivent peser plusieurs facteurs importants et choisir entre beaucoup de possibilités en vue d'atteindre divers objectifs. On ne peut concevoir des systèmes de gestion ministériels qui accéléreront ce processus; il est seulement possible de concevoir des systèmes qui fourniront l'information voulue et qui s'adapteront aux décisions, une fois qu'elles sont prises.

La gestion des ressources humaines

11.70 La fonction de la gestion des ressources humaines est peut-être celle qui a subi, beaucoup plus que les autres principaux systèmes de gestion, les contrecoups de la restructuration des Forces canadiennes et du ministère. Au cours d'une certaine période, on a fusionné les fonctions de gestion des ressources humaines de la marine, de l'armée de l'aviation et de la section du personnel civil pour former le Groupe SMA (Personnel) au Quartier général de la Défense nationale. Le Groupe SMA (Politiques) s'occupe de la planification et

de l'examen des effectifs. Maintenant que le ministère a mis en place son programme d'immobilisations, l'accent sur l'amélioration de la gestion des ressources humaines constitue une des priorités importantes:

-Le chef de l'état-major de la Défense a annoncé que le personnel militaire occupait le premier rang dans l'ordre de ses priorités.

-Le sous-ministre a mentionné que l'amélioration de la gestion du personnel civil constituait une de ses priorités.

-Le MDN a pris de nombreuses initiatives dans le domaine des ressources humaines au cours des dernières années.

-Le Plan d'exploitation pluriannuel mis à jour en novembre 1981 signale qu'il y aura, à compter de 1982-1983, une évaluation des besoins de personnel militaire ainsi que de formation et de dotation de ce personnel.

11.71 Ces efforts s'imposent en raison de divers facteurs, outre ceux qui sont reliés à la restructuration:

-La réduction rapide des effectifs entre 1962 et 1975 (les effectifs passant de plus de 120 000 à environ 78 000) a été réalisée grâce à diverses politiques et pratiques, comme l'autorisation, plus ou moins sur demande, des libérations anticipées qu'il a été difficile de réprimer lorsque le gouvernement a décidé de renverser la tendance en 1975.

-Depuis le milieu des années 1960, on s'est occupé des activités en temps de paix, au détriment des activités visant à accroître l'état de préparation à la guerre.

-Il y a eu réduction du personnel affecté à la gestion des ressources humaines.

On éprouvait et on éprouve encore des difficultés à combler les postes vacants dans certains métiers et catégories d'emploi. La concurrence est très vive dans le cas des gestionnaires hautement qualifiés, des ingénieurs et des autres spécialistes.

-Le gouvernement a adopté de nouvelles politiques en matière de bilinguisme et en ce qui a trait aux droits de la personne et surtout à la promotion de la femme.

-En raison de l'accroissement du nombre de familles à double revenu, il est plus difficile pour les membres des Forces canadiennes d'accepter les bouleversements familiaux associés aux affectations.

-Il y aura réduction des effectifs au sein desquels les Forces canadiennes puisent traditionnellement leurs ressources, soit le groupe dont l'âge varie entre 17 et 24 ans.

11.72 L'instauration de meilleures communications dans le cadre du Système de gestion des politiques et des dépenses devrait faciliter indirectement la gestion des ressources humaines en clarifiant les objectifs et les priorités en matière de politique, ce qui devrait permettre une meilleure définition, planification et classification par ordre de priorité des 55 missions opérationnelles et des 11 tâches de l'infrastructure ainsi que des autres activités qui s'y rattachent. Cela devrait, en retour, influer sur les

exigences d'emploi ainsi que sur les caractéristiques du métier et de la catégorie d'emploi et, en conséquence, sur les besoins de formation des ressources humaines et sur le besoin d'information sur celles-ci. Par exemple, une politique de mobilisation pourrait avoir de grandes répercussions sur les exigences du système de formation et d'information si elle comportait la participation des forces à une guerre conventionnelle de longue durée.

11.73 D'autres initiatives internes ont également une grande incidence sur la gestion des ressources humaines. Le ministère espère que le travail de son groupe d'étude sur les politiques en matière de gestion du personnel et du conseil chargé des politiques sur le personnel militaire permettra:

-de fournir un concept officiel de gestion du personnel ainsi qu des politiques étendues en matière de personnel pour les années 1980;

-de favoriser une meilleure utilisation des analyses coûts-avantages pour appuyer les prises de décisions, les évaluations, les études et les recherches dans le domaine des ressources humaines;

-de clarifier les responsabilités assorties au contrôle et à l'évaluation des politiques et des procédés en matière de ressources humaines, à la planification de l'expansion organisationnelle et à l'amélioration des communications dans le domaine des ressources humaines.

11.74 Planification des ressources humaines. Faire en sorte que la personne voulue se trouve au bon endroit au bon moment constitue une tâche très complexe. En général, un taux élevé de départs volontaires qu'il est difficile de prévoir ou de contrôler a un effet important sur les besoins, alors que le plafond imposé aux années-personnes par le gouvernement, associé aux pratiques de contrôle des effectifs suivies par le ministère, laisse peu de place à la flexibilité. Néanmoins, nous avons constaté que la fonction de planification des ressources humaines militaires fonctionnait bien. Le ministère:

-détermine les besoins de personnel à partir d'objectifs opérationnels et de plans de travail;

-garde à jour un répertoire détaillé des ressources humaines;

-tient compte des facteurs pertinents, comme les aspects démographiques, les départs volontaires, les exigences relatives aux deux sexes et les exigences linguistiques, les exigences de rendement et les plans de gestion de carrière;

-incorpore la planification des ressources humaines aux autres fonctions, comme la planification ministérielle, l'administration financière et la formation;

-élabore des plans d'action visant à répondre aux exigences.

11.75 Formation individuelle. La formation, tant individuelle que collective, constitue une activité de temps de paix des Forces canadiennes qui accapare beaucoup de temps et de ressources. Le Service de l'instruction des Forces canadiennes contrôle et assure la formation générale des recrues, la formation dans les métiers et catégories d'emploi qui sont communs à deux milieux ou plus (par exemple, les techniciens d'approvisionnement, les cuisiniers, les commis à l'administration, les opérateurs radio, les officiers du génie du matériel terrestre et les officiers de logistique) et la formation dans la plupart des métiers d'aviation. La formation dans les autres métiers et catégories d'emploi

propre un seul milieu (maritime, terrestre et aérien) est effectuée par le milieu question.

11.76 Plusieurs facteurs importants influent sur l'envergure de la formation individuelle:

-Les fortes exigences des opérations et le nombre de départs volontaires généralement élevé ont entraîné un accroissement appréciable des besoins de formation et d'instructeurs.

-Les effets combinés de l'attrition, du roulement et des mutations du personnel aggravent la réaction en chaîne qu'engendre le fait d,avoir comblé un poste vacant. Un grand nombre des mesures de dotation prises au cours de cette réaction en chaîne sont fonctions de la nécessité de former individuellement les nouveaux titulaires.

-Au cours des programmes de remplacement de matériel principal, il faut fournir des cours de formation tant pour l'ancien matériel que pour le nouveau.

11.77 L'organisation et les procédés de formation individuelle sont consignés comme il convient par le ministère. Bien que le système présente un certain nombre de caractéristiques valables, le ministère a jugé qu'il était préférable d'effectuer une étude sur l'instruction individuelle en juillet 1980 afin d'examiner tous les aspects du système. Nous avons constaté que le système présentait les qualités suivantes:

-les gestionnaires, les commandants et les instructeurs qui s'en occupent sont dévoués et débrouillards;

-le besoin de formation est fondé sur les exigences des opérations et on a recours à un système d'évaluation du rendement individuel afin de déceler les candidats aptes à suivre des cours de formation avancés;

-les cours sont établis par des instructeurs qualifiés et par des spécialistes qui travaillent en collaboration avec des spécialistes de l'industrie, reliés dans certains cas à l'acquisition de matériel.

11.78 L'Étude sur l'instruction individuelle et d'autres études portent sur plusieurs domaines où le MDN juge qu'il y a place pour de l'amélioration. Par exemple:

-L'organisation de la formation individuelle ne possède pas de compétences particulières en ce qui concerne la gestion et la présentation des programmes de formation.

-Il importe de mettre plus d'accent sur la formation en fonction du milieu (maritime, terrestre et aérien).

-11 serait peut-être possible d'atténuer les exigences exercées sur le système de formation en adoptant une approche plus graduelle vis-à-vis de la progression des compétences, c'est-à-dire en reportant à plus tard la formation de carrière de l'individu.

-Les coûts de la formation ne sont pas suffisamment déterminé et analysés pour permettre d'étayer la prise de décisions.

-Il y a lieu d'accroître l'efficience des méthodes de formation actuelles.

11.79 Il serait possible de déterminer avec plus d'exactitude les besoins de formation en apportant d'autres améliorations par exemple, le processus d'analyses continues des tâches qui, entre autres, aident à définir ces besoins.

11.80 Selon la politique actuelle du ministère, les utilisateurs du système de formation individuelle c'est-à-dire les unités au service desquelles oeuvrent les personnes qui ont reçu une formation doivent confirmer la validité de la formation offerte et indiquer si elle répond à leurs besoins. Bien que les procédés de validation soient consignés comme il convient, nous avons constaté que l'on avait effectué très peu de validation.

11.81 Le ministère devrait faire observer la politique et les procédés actuels au sujet de la validation des cours de formation individuelle afin de s'assurer qu'il obtienne le maximum des dépenses consacrées à la formation.

Le ministère approuve la recommandation. On reconnaît la nécessité d'une méthode de validation efficace et officielle et l'on prend actuellement des mesures afin de l'appliquer. On a créé une classification distincte (perfectionnement de l'instruction) en partie pour répondre à ce besoin.

11.82 Systèmes d'information sur les ressources humaines. Il faudrait lire la présente section de concert avec la section subséquente sur la gestion du traitement électronique des données qui traite de questions plus vastes qui ont une incidence sur les systèmes d'information sur les ressources humaines.

11.83 En temps de paix, deux systèmes-clés, le Système d'information pour la gestion du personnel et le Système automatisé d'information sur les effectifs contiennent des données sur les personnes et des renseignements sur les effectifs par grade, métier ou catégorie d'emploi. Chaque mois, on fusionne ces systèmes afin d'obtenir des rapports de gestion à l'intention des personnes chargées de la gestion des carrières, des commandants dans les régions et des autres intéressés. Le ministère est au courant des faiblesses de ces systèmes et des besoins d'information des utilisateurs qui ne sont pas comblés à l'heure actuelle. Nous avons examiné ce qui se fait en vue d'améliorer les systèmes. Ce travail comporte l'établissement de trois systèmes supplémentaires visant à fournir aux gestionnaires des carrières, l'accès direct à la banque de données sur les ressources humaines, à offrir, en cas d'urgence, la possibilité de connaître l'état des ressources humaines au niveau du Quartier général du commandement et de repérer ces ressources, ainsi qu'à fournir de l'information sur les ressources humaines et la capacité de traitement des données au niveau de la base.

11.84 Nous avons constaté que les utilisateurs avaient assez bien participé à la conception des nouveaux systèmes, à l'établissement de la base de données pertinentes nécessaires et à l'élaboration de normes pour faire en sorte que l'information fournie soit exacte, complète et opportune. En outre, on a tenu compte comme il se doit de la nature confidentielle des données recueillies et on a consigné et communiqué comme il convient les procédés et les instructions destinés aux utilisateurs et aux opérateurs.

11.85 Toutefois, deux des systèmes en voie d'élaboration reposent sur des éléments importants du Système d'information pour la gestion du personnel. Le ministère a reconnu que ce système accusait des faiblesses en ce qui concerne la pertinence, l'opportunité et l'exactitude de l'information fournie, surtout par rapport aux exigences des deux systèmes qui y seront rattachés. Ces faiblesses sont attribuables à la conception du Système d'information pour la gestion du

personnel et les nouveaux systèmes qui y seront rattachés ne seront probablement pas efficaces. Ayant reconnu ce fait, le ministère a entamé un projet visant à mettre à jour le Système d'information pour la gestion du personnel et il a remis à plus tard l'achèvement d'un des nouveaux systèmes. Il met en place l'autre nouveau système car il estime que ses avantages en justifient le coût.

La gestion du traitement électronique des données

11.86 Étant donné que le ministère utilise l'acronyme TAD (traitement automatique des données), au lieu de TED, nous avons fait de même dans la présente section.

11.87 Les activités quotidiennes du ministère, en temps de paix, sont appuyées par plusieurs systèmes considérables de TAD dont le coût d'entretien et de fonctionnement s'élève à plus de $ 50 millions par année. Il s'agit des systèmes suivants:

-le système d'information financière qui sert à l'enregistrement, au contrôle et aux rapports des dépenses du ministère;

-les systèmes de solde des militaires;

-les systèmes d'information sur les ressources humaines décrits plus tôt;

-le système d'obtention de matériels et d'approvisionnement qui permet d'exercer un contrôle sur les stocks considérables de fournitures et de pièces de rechange et de s'assurer que l'article voulu se trouve au bon endroit au bon moment;

-les systèmes d'information destinés à chaque milieu opérationnel (maritime, terrestre et aérien) et qui servent à la gestion de l'utilisation et de l'entretien du matériel;

-le système d'information du Programme des services de défense qui sert surtout à la planification et à l'établissement des programmes du ministère;

-le modèle économique que l'on utilise au moment de la planification et de l'établissement des programmes et des budgets pour évaluer les répercussions de l'inflation sur les dépenses de la défense;

-les systèmes d'information de contrôle et de commandement qui permettent aux commandants d'exercer un contrôle sur le déploiement de leurs ressources humaines et matérielles; le MDN est en train d'élaborer des systèmes de TAD à l'appui de ces derniers.

11.88 Nous avons examiné les activités de gestion du TAD visant à appuyer les systèmes d'administration et de contrôle qui, en retour, appuient les opérations ministérielles. Étant donné que nous n'avons pas examiné les systèmes de TAD tactiques, notre vérification s'est limitée aux aspects liés à la gestion des systèmes de TAD, définis par le Conseil du Trésor et dont il est question dans le document de planification du système de TAD intégré du ministère.

11.89 Les principaux systèmes de TAD ont été mis au point et en place à la fin des années 1960 et au début des années 1970; à l'époque, on estimait qu'ils étaient très perfectionnés. Toutefois, il est maintenant nécessaire de

reconcevoir certains de ces systèmes, surtout en raison de leur âge et de l'accroissement de la demande interne et externe pour des renseignements plus nombreux et améliorés, à des fins de gestion. En outre, il importe d'instaurer de nouveaux systèmes dans certains cas. Au lieu d'examiner des applications précises en détail, nous avons analysé, en général, les politiques, les normes, les pratiques et les procédés de gestion des systèmes de TAD du ministère ainsi que les initiatives prises en vue d'améliorer ces systèmes. Nous avons procédé de cette façon car le besoin le plus pressant de gestion des systèmes de TAD au sein du MDN est d'acquérir une capacité qui permettre la mise en place de nouveaux systèmes et de nouvelles techniques.

11.90 Le ministère a reconnu le besoin d'agir ainsi et il est en train de prendre, ou il a déjà pris, des mesures importantes à cet effet. Par exemple,

-il a mis sur pied un comité des politiques régissant le TAD au niveau des SMA ainsi qu'un comité directeur du TAD et un comité d'examen du TAD;

-il a préparé un document de planification stratégique (le système de TAD intégré) qui détermine les paramètres conceptuels de mise au point future du système de TAD;

-il a préparé divers documents de planification du système de TAD;

-il a exposé des plans à long terme du système de TAD dans le plan général à long terme du ministère qui indique les dépenses en capital prévues;

-il a commencé à restructurer, par phases, la fonction de gestion du système de TAD;

-il a entrepris une étude des besoins de personnel du système de TAD;

-il a approuvé une méthodologie des étapes de mise au point du système de TAD.

11.91 La restructuration est une initiative importante qui vise à réunir sous une seule autorité, celle du gestionnaire du TAD, l'ensemble des services du TAD du ministère. Dans les paragraphes qui suivent, nous traitons de cette restructuration, puis nous décrivons les problèmes que doit affronter le gestionnaire du TAD en ce qui concerne les politiques, les plans, l'efficience, la dotation en personnel et l'évaluation du système de TAD.

11.92 Restructuration. Au moment où ces lignes ont été rédigées, les responsabilités de la gestion du système de TAD se répartissaient comme suit:

-Le SMA (Finances), par l'entremise du gestionnaire du TAD, était chargé des politiques, des plans, de l'analyse des systèmes et des services consultatifs en ce qui concerne le TAD.

-Le SMA (Matériels) était responsable des services d'élaboration des applications ainsi que des services de soutien relatifs à l'ingénierie du matériel (informatique).

-Le Commandement des communications des Forces canadiennes était chargé de l'entretien des applications, des services de soutien en ce qui concerne le logiciel des systèmes et du fonctionnement des principaux centres de données.

Cette structure a entraîné une fragmentation des responsabilités des services du TAD. Les questions relatives aux attributions devaient être solutionnées à des échelons élevés. En outre, la structure ne permettait pas, en général, de répondre aux besoins des utilisateurs.

11.93 Au cours de la première phase de la restructuration, le ministère prévoit rassembler toutes ces fonctions sous le contrôle du SMA (Finances), par l'entremise du gestionnaire du TAD, sauf les services de soutien relatifs à l'ingénierie du matériel (informatique) qui doivent demeurer sous l'autorité du SMA (Matériels).

11.94 Un protocole d'entente explique en détail, à l'intention du gestionnaire du TAD, la responsabilité à l'égard des services de soutien à l'ingénierie du matériel (informatique). On a accordé cette exception parce que les ingénieurs ont d'autres responsabilités, dont celles de fournir de l'aide aux utilisateurs des systèmes de TAD tactiques. À cause de cette exception, il pourrait demeurer nécessaire de s'en référer aux échelons supérieurs pour les questions relatives aux attributions et il y a l'inconvénient que le personnel-clé nécessaire à la mise en place de nouvelles techniques ne pourra travailler en équipe.

11.95 Le comité des politiques régissant le TAD devrait surveiller de près les activités dont il est question dans le protocole d'entente conclu entre le gestionnaire du TAD et le groupe de soutien à l'ingénierie du matériel (informatique), afin de s'assurer que le ministère retire tous les avantages possibles de la restructuration.

Le ministère prendra des mesures en conséquence. La recommandation sera appliquée suivant les stipulations du protocole d'entente.

11.96 La seconde phase prévue de la restructuration comporte l'établissement de cinq centres fonctionnels de traitement par ordinateur, contrôlés par l'utilisateur. Chaque centre élaborera ses propres programmes d'application, assurera leur maintien et verra au fonctionnement de ses propres ordinateurs. Le gestionnaire du TAD continuera à s'occuper des politiques, de la planification et des autres activités centrales, et le groupe de soutien à l'ingénierie du matériel (informatique) continuera à relever du SMA (Matériels).

11.97 La restructuration sera une réussite dans la mesure où le ministère parviendra à s'occuper efficacement des questions relatives aux politiques, à la planification, à l'efficience, à la dotation en personnel et à l'évaluation du système de TAD. Comme il en est question plus loin, des améliorations dans ces domaines s'imposent avant que la seconde phase de la restructuration puisse être entamée de manière que le gestionnaire du TAD soit en mesure de fournir une orientation fonctionnelle efficace aux utilisateurs du système.

11.98 Politique concernant le TAD. La gestion des ressources du TAD et l'élaboration de ses applications devraient être fonction des plans des programmes ministériels qui, en retour, reflètent les objectifs ministériels. Ce qui importe beaucoup pour le ministère, c'est d'en arriver à une formulation précise des rôles que doit jouer le système de TAD en temps de crise ou de guerre. Ces rôles pourraient servir de fondement lors de l'établissement des politiques et des priorités du TAD, de l'analyse des risques et des éventualités, de la détermination des exigences en matière de sécurité et de capacité de survie et de l'établissement de plans pour faire face aux imprévus. L'amélioration des communications, dans le cadre du Système de gestion des politiques et des dépenses, devrait faciliter l'élaboration de directives

ministérielles visant à améliorer la gestion du système de TAD, en contribuant à l'établissement des priorités ministérielles. Toutefois, le ministère ne peut attendre que cette amélioration se produise. En dépit des principes directeurs actuels du MDN, il y a désaccord entre les gestionnaires et les commandants au sujet des rôles que le système de TAD devrait jouer au sein du MDN, surtout en temps de crise.

11.99 La haute direction devrait, dans le but de s'assurer que l'on apporte suffisamment d'attention à la mise au point st à l'entretien des systèmes de soutien de TAD, préparer un énoncé de politique qui reconnaît l'apport virtuel de tels systèmes à une administration et à une exploitation efficientes et efficaces au sein du ministère. L'énoncé devrait mettre un accent tout particulier sur le rôle unique que joue le MDN en temps de guerre et de crise.

Le ministère fait savoir que la directive P25/77 sur les politiques du Quartier général de la Défense nationale (Politique du MDN concernant le traitement automatique des données (TAD)) décrit clairement le rôle et le champ d'application du TAD en ce qui a trait au soutien des engagements du ministère en temps de guerre et lors des situations d'urgence, mais il admet qu'il y aurait lieu d'améliorer la directive en y incorporant la recommandation susmentionnée.

11.100 Le gestionnaire du TAD devrait élaborer des politiques à soumettre à l'approbation du comité des politiques régissant le TAD, au sujet.:

-des critères à respecter lors de l'établissement des priorités relatives à la mise au point, à l'entretien et au fonctionnement du système de TAD;

-des critères à respecter lors de la détermination des exigences en matière de sécurité et de capacité de survie;

-des exigences à respecter lors de l'analyse des risques et de la planification en prévision des éventualités.

Le MDN approuve la recommandation touchant les critères de priorité, de sécurité et de capacité de survie, et les besoins en matière d'analyse des risques et de planification d'urgence. Le ministère avait déjà constaté ces lacunes, qui sont en voie d'être corrigées.

11.101 Plans de TAD. Le ministère dispose d'un grand nombre de plans de TAD, dont le document de planification stratégique du système de TAD intégré. Toutefois, il ne possède pas de plan approfondi à long terme qui détermine non seulement les paramètres conceptuels en vue de la mise au point future du système de TAD, mais aussi les exigences à long terme en ce qui concerne le matériel (informatique), le logiciel, les communications et le personnel et les plans permettant de respecter ces exigences. Le MDN ne possède pas non plus de plan approfondi à court terme au sujet du matériel (informatique), des applications, du logiciel, des communications et du personnel. De tels plans, de même que des plans de contrôle et de rétroaction convenables, sont nécessaires car ils permettent d'assurer une utilisation efficace des ressources du TAD au cours des années à venir.

11.102 Le ministère devrait incorporer à son document de planification stratégique du système de TAD intégré des plans à long terme en ce qui concerne le matériel (informatique), le logiciel, les communications et le personnel, et il devrait établir un plan à court terme qui serait intégré au plan à long terme et à ses priorités opérationnelles.

Le ministère fait savoir que le nouveau programme de TAD du MDN d'une durée de 3 ans vise à répondre aux besoins à court terme. Par ailleurs, le programme à long terme permet de prévoir les besoins des projets actuels en matière de systèmes, de communications et de personnel jusqu'à concurrence de vingt ans. En raison des changements technologiques et des changements au niveau des besoins des usagers, le ministère ne peut donner davantage de précisions pour la période consécutive à celle couverte par le programme.

11.103 Dotation et efficience de la mise au point des systèmes. Pour pouvoir accroître sensiblement les capacités du système de TAD dans un temps relativement court, il est nécessaire d'avoir à son service des professionnels hautement qualifiés dans le domaine en question. Le ministère soutient qu'il n'a pas suffisamment d'employés à son service dans le domaine du TAD pour s'occuper des activités actuelles et pour se charger des mises au point prévues. En outre, de nombreux postes-clés y sont occupés, sur une base de roulement, par des militaires qui proviennent de domaines autres que ceux du TAD et qui ne possèdent pas d'expérience approfondie dans le secteur informatique, d'où l'inefficience de la mise au point et de l'entretien des systèmes.

11.104 À court terme, il serait possible de réduire la pénurie de main-d'oeuvre en embauchant des personnes qui possèdent les aptitudes et l'expérience voulues ou en embauchant des contractuels et en prenant les mesures nécessaires en vue d'accroître la productivité. À long terme, il y aurait possibilité de réduire cette pénurie:

-en assignant un plus grand nombre de postes du TAD au personnel civil et en élaborant des stratégies afin de combler ces postes; ou

-en établissant une catégorie de spécialistes du TAD pour les officiers et en leur fournissant les cours de formation appropriés.

11.105 Il existe divers moyens d'accroître la productivité en ce qui a trait à la mise au point et à l'entretien, dont les suivants:

l'adoption, au sein du ministère, de la méthodologie (récemment adoptée) des étapes de mise au point des systèmes et l'offre de cours de formation appropriés à cette fin;

-l'élaboration de systèmes en modules, les plus importants de ceux-ci étant retenus en premier lieu;

-le contrôle du nombre d'améliorations apportées aux systèmes que le ministère prévoit remplacer, afin de libérer le plus de ressources possible en vue de l'élaboration des nouveaux systèmes.

11.106 Afin de résoudre à court terme le problème de la pénurie de main d'oeuvre dans le domaine du TAD, le ministère devrait soit embaucher des personnes qui possèdent les aptitudes et l'expérience voulues, soit embaucher des contractuels et découvrir et mettre en application des méthodes pour accroître la productivité en ce que a trait à la mise au point et à l'entretien. Il faudrait élaborer une solution à long terme de concert avec les autres activités en cours au sein du ministère, afférentes à l'établissement de catégories de spécialistes.

Le ministère approuve la recommandation. Le MDN s'est efforcé d'engager des informaticiens à titre permanent ou à contrat, mais sa campagne de recrutement

n'a eu qu'un succès mitigé en raison de l'intense compétition que le MDN doit livrer sur ce chapitre aux autres ministères et à l'entreprise privée. Le ministère se propose de continuer à affecter des militaires à des postes d'informaticiens afin de s'assurer de disposer des connaissances techniques acquises grâce aux activités fonctionnelles que le MDN appuie et de pallier le problème en comblant des postes vacants d'informaticiens. À long terme, on ne pourra solutionner le problème qu'en engageant un plus grand nombre d'informaticiens et en s'efforçant, de concert avec les autres ministères, de créer des conditions intéressantes qui attireront les candidats éventuels. Pour sa part, le MDN augmente le nombre de cours d'informatique dans ses collèges militaires et participe à des débats ouverts avec d'autres ministères où l'on s'efforce de trouver une solution à ce problème.

11.107 Évaluation. Le gestionnaire du TAD est chargé d'évaluer les systèmes actuels d'application du TAD afin de déterminer s'ils répondent efficacement et de façon continue aux besoins des utilisateurs. En raison de l'envergure des activités courantes et prévues visant la reconception des systèmes de TAD, on n'effectue pas, en ce moment, d'évaluations des applications qui sont en place. Toutefois, au fur et à mesure que de nouvelles applications seront mises en place, la fonction d'évaluation jouera un rôle de plus en plus important en vue d'assurer la gestion efficace à long terme des ressources du TAD.

L'information sur les coûts

11.108 Le ministère compte sur des techniques analytiques, des modèles automatisés et d'autres systèmes conçus spécialement à cette fin pour fournir des services d'établissement des coûts, comme les suivants:

-aide à l'établissement des budgets et des prévisions;

-calcul du recouvrement des coûts;

-examen et communication de l'information sur les coûts que renferme les documents de présentation à la Commission de contrôle du Programme et au Conseil du Trésor et enquêtes spéciales pour les analyses de coûts;

-établissement des coûts des projets d'immobilisations pour toute leur durée utile;

-établissement des coûts des activités qui doivent figurer dans les Comptes publics du Canada en répartissant les dépenses annuelles du ministère parmi les activités définies.

11.109 Nous avons cherché à déterminer s'il était nécessaire de fournir d'autre information sur les coûts, soit au moyen des méthodes actuelles ou au moyen de nouveaux systèmes, afin d'améliorer le contrôle sur les opérations et les dépenses. Nous avons constaté que les systèmes de contrôle actuels étaient satisfaisants puisqu'ils réalisaient les buts pour lesquelles ils avaient été conçus. Le ministère exerce un contrôle central sur les coûts relatifs au personnel, à l'exploitation et à l'entretien, en répartissant les ressources (personnel, matériel, pièces de rechange, fournitures et installations) parmi les diverses unités et en surveillant l'utilisation et la consommation de ces ressources par divers moyens, tels que des examens indépendants des effectifs et des systèmes d'information logistique. Le ministère exerce un contrôle sur certains coûts, comme les dépenses liées à l'entretien des bases et aux heures supplémentaires, en comparant aux coûts prévus au budget les coûts réels, sur

une base mensuelle. Le coût des immobilisations fait l'objet d'un contrôle par l'entremise du Système de gestion du programme de la défense.

11.110 Il existe deux besoins d'information sur les coûts dont il est question dans des sections antérieures de ce rapport et que l'on n'avait pas encore comblés. Sous ''Planification et efficacité'', nous avons traité de la nature de l'information sur les coûts qu'on pourrait fournir au gouvernement afin de faciliter les prises de décisions dans le cadre du Système de gestion des politiques et des dépenses et, sous ''Gestion des ressources humaines'', nous avons décrit les initiatives prises par le ministère en vue d'accroître et d'améliorer l'utilisation des analyses coûts-avantages dans le but d'étayer les décisions de gestion dans ce domaine.

La vérification interne

11.111 Le ministère s'efforce, depuis quelques années, de donner suite aux mesures préconisées dans diverses études au sujet de sa fonction de vérification interne, aux recommandations de notre Bureau et aux normes établies par le Bureau du contrôleur général. Il a émis de nouveaux ordres administratifs à l'intention des vérificateurs internes des opérations centrales et des bases et il a restructuré et renforcé son service de vérification interne. Il a publié un manuel de vérification, des méthodes de travail uniformes et un manuel des programmes de vérification et il a amélioré ses programmes de formation. En outre, le ministère a préparé divers documents destinés au personnel et traitant de la vérification en général, des priorités et de la planification de la vérification, du rôle et de la structure de la vérification interne.

11.112 Le MDN a émis une politique sur l'évaluation des programmes et il a mis sur pied le Comité de vérification et d'évaluation des programmes. Ce dernier, aidé par les vérificateurs internes, élabore présentement une politique révisée sur la vérification interne. Tout porte à croire que cette politique, associée à d'autres améliorations en cours, rendra la fonction de vérification interne plus efficace, c'est-à-dire que les vérificateurs internes:

- se prévaudront d'un mandat de vérification intégrée;

- se chargeront de l'orientation fonctionnelle des groupes de révision de la gestion qui accomplissent des fonctions de vérification;

- cataloqueront et surveilleront les plans et les activités des groupes de révision de la gestion;

- auront recours aux ressources des groupes de révision de la gestion lorsqu'il sera approprié et efficient d'agir ainsi.

L'information destinée au Parlement

11.113 Au moment de la rédaction de ce rapport, le ministère n'avait pas encore commencé à concevoir un plan de dépenses pour remplacer le Budget des dépenses actuel. On prévoit que la plupart des renseignements fournis dans ce plan seront tirés du Plan d'exploitation pluriannuel qui, comme nous l'avons mentionné plus tôt, est encore en voie d'élaboration.

LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

Table des matières

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE	12.1	377
Portée de la vérification	12.20	383
Organisation du ministère	12.23	383
Observations et recommandations		
Direction générale de la Protection de la santé		
Milieu	12.27	389
Portée de la vérification	12.31	390
Mandat	12.32	390
Gestion des installations	12.39	391
Direction générale des Services médicaux		
Milieu	12.56	398
Portée de la vérification	12.60	398
Services d'hygiène des indiens et du Nord canadien	12.61	399
Direction générale des Services et de la Promotion de la santé		
Données de base	12.93	406
Portée de la vérification	12.95	406
Financement des programmes établis	12.97	407
Direction générale des Programmes des services sociaux		
Données de base	12.101	407
Portée de la vérification	12.102	408
Régime d'assistance publique du Canada	12.103	408
Nouveaux horizons	12.124	412
Subventions nationales au bien-être social	12.126	412
Direction générale des Programmes de la sécurité du revenu		
Données de base	12.128	413
Description des programmes	12.132	413
Portée de la vérification	12.138	416
Versements de prestations et contrôles	12.140	416
Conventions de financement à long terme - Régime de pensions du Canada	12.162	421
Systèmes de mesure de rendement	12.163	422
Vérification interne	12.177	426

Pièce

12.1Organigramme succinct. 381
12.2Ressources humaines et financières, 1981-1982 385
12.3Attribution pour l'exercice 1981-1982, des ressources humaines et financières parmi les directions générales chargées des programmes 386-7
12.4Régime de pensions du Canada - Recettes et déboursés 414
12.5 Mesures de rendement des ressources humaines - unités de traitement de la sécurité de la vieillesse du bureau régional de Toronto, 1981 425
12

LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

SOMMAIRE

Direction générale de la Protection de la santé

12.1 Cette direction générale par l'entremise de cinq directions scientifiques, vise à réduire les dangers à la santé. Pour ce faire, elle doit tenir compte de plusieurs facteurs, notamment les ressources dont elle dispose, les procédés de fonctionnement et les relations qu'elle entretient avec les autres organismes de réglementation. Nous avons constaté qu'il y a très peu de systèmes d'information de gestion pour aider la direction à réviser et déterminer les niveaux de protection offerts par ses directions scientifiques. En effet, les niveaux des activités à cette fin, varient. Par exemple, dans le domaine des drogues, environ 100 p. 100 des fabricants de médicaments sont visités annuellement. Par contre, en ce qui concerne les aliments, la direction générale n'inspecte annuellement qu'environ 2 000 des quelque 4 500 établissements importants de traitement des aliments; bien que d'autres organismes de santé tant fédéraux que provinciaux et municipaux effectuent des inspections, il faudrait une meilleure coordination des travaux et un meilleur échange de renseignements.

12.2 Les systèmes de déplacement d'air dans plusieurs des laboratoires de la direction générale ne permettent pas de travailler avec des matières dangereuses et créent un milieu de travail qui pourrait être malsain. La méconnaissance des rôles distincts de la direction générale et du ministère des Travaux publics quant à leurs responsabilités d'entretien des laboratoires de la direction et l'insuffisance des mesures de sécurité dans plusieurs des installations sont d'autres causes. Le ministère accorde la priorité à remédier à la situation. En mars 1982, le Conseil du Trésor a, en principe, approuvé une somme supplémentaire de $ 48,5 millions pour l'amélioration des installations existantes. Les travaux d'amélioration dureront dix ans.

Direction générale des Services médicaux

12.3 Cette direction générale dispense les services médicaux à un certain groupe de clients dont les plus importants sont les Indiens et les lnuit du Canada. Les cadres supérieurs de l'administration centrale et des régions sont

habituellement des gens d'expérience qui connaissent bien les activités locales et qui y consacrent toute leur énergie.

12.4 Bien que certaines initiatives aient été prises, la direction générale n'a pas encore décidé comment interpréter la Politique de 1979 du gouvernement fédéral sur la santé des Indiens, et n'a pas défini de norme pour la prestation des soins de la santé aux Indiens et aux Inuit. En outre, les activités de la direction générale sont très peu coordonnées avec celles du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien quant à l'exécution des programmes visant les Indiens et les Inuit.

12.5 L'annulation de lignes directrices visant la prestation de services de santé non assurés par le gouvernement fédéral et l'introduction de la Politique sur la santé des Indiens ont entraîné la prestation de ces services à tous les lnuit et Indiens inscrits et dans certains cas, aux Indiens non inscrits, peu importe où ils demeurent ou leur solvabilité. Cette protection élargie a entraîné une augmentation rapide des coûts qui sont passés de $ 36 millions en 1979-1980 à $ 78 millions prévus en 1982-1983. Cette situation ainsi que la rotation élevée du personnel dans les bureaux régionaux et le peu de directives sur les services de santé non-assurés provenant de l'administration centrale ont entraîné des inégalités dans le niveau des services offerts.

12.6 L'absence de lignes directrices bien établies, l'inexactitude de l'information sur les coûts et le peu d'importance accordée au recouvrement des frais médicaux assurés couverts par les régimes médicaux des provinces et des territoires entraînent pour le gouvernement fédéral des pertes de revenus. Par exemple, en 1980-1981, moins de 60 p. 100 de l'ensemble des coûts d'exploitation ($ 28 millions) des 14 hôpitaux de la direction générale ont été recouvrés des provinces et des territoires. Nous avons souligné cette situation à la direction générale dans notre Rapport de 1978. Celle-ci a pris des mesures visant à combler les lacunes relevées.

Direction générale des Services et de la Promotion de la santé

12.7 La direction générale des Services et de la Promotion de la santé est chargée de verser les contributions aux provinces pour les soins hospitaliers et médicaux assurés et certains soins complémentaires. Ces contributions qui s'élevaient à $ 4,3 milliards en 1981-1982, sont assujetties à des modalités précises; il faudrait, que la protection soit universelle, d'accès raisonnable, que les services soient transférables et complets. Toutefois, la direction générale surveille très peu le respect de ces modalités et il n'y a aucun critère précis permettant d'en définir le respect.

12.8 En novembre 1981, afin de remédier à la situation, le ministre des Finances annonçait que les normes nationales relatives aux soins de la santé seraient mieux définies et qu'on mettrait sur pied en consultation avec les provinces, un mécanisme efficace permettant d'assurer le respect de ces normes. Ceci serait incorporé aux nouveaux projets législatifs, d'ici avril 1983.

12.9 Une vérification intégrée des activités de la direction générale des services et de la promotion de la santé, effectuée par la direction de la vérification interne du ministère, sur laquelle nous nous sommes fiés, a révélé que ces activités étaient, en général, bien administrées.

Direction générale des Programmes des services sociaux

12.10 Le Régime d'assistance publique du Canada est le programme d'assistance sociale le plus important du Canada. Dans le cadre de ce programme, le gouvernement fédéral assume 50 p. 100 des coûts de l'assistance sociale et des services de bien-être provinciaux offerts aux personnes nécessiteuses. Au cours de 1981-1982, environ 2,5 millions de Canadiens ont reçu de l'aide. La part des coûts assumée par le gouvernement fédéral s'est élevée à $ 2,4 milliards.

12.11 La direction générale des Programmes des services sociaux doit promouvoir l'élaboration de politiques provinciales portant sur les services d'assistance sociale et de bien-être à la lumière des exigences et caractéristiques essentielles du Régime d'assistance publique du Canada. Elle est également responsable des versements aux provinces. Le Régime est complexe et difficile à administrer.

12.12 Étant donné la rotation récente du personnel-clé ainsi que l'expansion et la complexité du programme, il incombe à la direction générale de prendre d'importantes mesures afin de consigner convenablement les responsabilités, les politiques et les procédés financiers et administratifs du programme, et d'établir des procédés satisfaisants lui permettant de contrôler les versements aux provinces.

12.13 La direction générale pourrait mieux utiliser l'information de gestion disponible sur les activités provinciales afin d'assurer une administration plus efficiente du Régime.

12.14 L'administration du programme Nouveaux Horizons et du programme des subventions nationales au bien-être social est satisfaisante.

Direction générale des Programmes de la sécurité du revenu

12.15 La direction générale des Programmes de la sécurité du revenu voit à l'administration des allocations familiales, de la sécurité de la vieillesse (y compris le supplément de revenu garanti et l'allocation au conjoint) et le Régime de pensions du Canada. Les prestations versées en 1981-1982 aux bénéficiaires des programmes précités s'élevèrent à $ 2 milliards, $ 8,6 milliards et $ 2,5 milliards respectivement. Les programmes sont administrés par l'administration centrale à Ottawa et par l'entremise des bureaux régionaux, des bureaux de district et des bureaux locaux répartis à travers le Canada.

12.16 Dans les trois programmes, les contrôles informatiques et financiers permettant de déterminer et de traiter les prestations sont suffisants. Cependant, il existe des faiblesses dans les procédés actuels qui servent à des versements inexacts ou frauduleux.

12.17 Quant au Régime de pensions du Canada, la pratique actuelle du ministère de ne pas tenir compte du remboursement des cotisations lorsqu'il détermine l'admissibilité aux prestations, ce qui a entraîné depuis le début des années 1970 des paiements en trop à certains bénéficiaires. On estime que ces paiements en trop ont été de l'ordre de $ 7 millions en 1981-1982. Bien que cela ne représente qu'un tiers d'un pour cent (1/3 de 1 %) des prestations de l'année, cette somme augmente tous les ans.

12.18 Les tâches de commis et certaines autres tâches répétitives englobent environ 2 300 années-personnes, soit 80 p. 100 des ressources de la direction générale. Cette dernière utilise des systèmes nationaux et régionaux de mesure du rendement pour surveiller la productivité. Ces systèmes qui sont incompatibles, diffèrent quant à leur façon de mesurer le rendement et se fondent sur des données de sources différentes. Ces systèmes ne mesurent pas tous convenablement la productivité. Les mesures de production utilisées, tel le nombre de comptes, représentent mal le travail accompli.

Vérification interne

12.19 Le ministère a pris des mesures visant à faire respecter les plus importantes recommandations découlant des vérifications antérieures de la fonction de vérification interne et de l'examen effectué par le Bureau du contrôleur général en 1980. Au cours de notre vérification, nous avons travaillé en étroite collaboration avec les vérificateurs internes et nous avons pu nous fier à leur travail.

Portée de la vérification

12.20 La vérification a porté surtout sur les principaux systèmes des programmes du ministère. Étant donné que nous nous sommes fiés au travail des vérificateurs internes, notre vérification a également comporté l'examen de cette fonction. De plus, nous avons assuré le suivi des observations et recommandations formulées lors de notre vérification intégrée du ministère en 1978.

12.21 Notre vérification n'a pas comporté l'examen de certains des principaux systèmes d'aide à la gestion qu'on avait déjà commencé à améliorer. Il s'agit, entre autres, des systèmes de planification et d'évaluation tant au niveau des directions générales que dans l'ensemble du ministère. Ces initiatives ont été prises en réponse au projet PPCG du Bureau du contrôleur général et aux tentatives du sous-ministre actuel en vue d'établir des systèmes de gestion visant l'ensemble du ministère. Afin de leur permettre de mettre sur pied les systèmes proposés, nous avons reporté notre vérification à plus tard.

12.22 Notre vérification a également comporté l'examen du traitement électronique des données et de la gestion du matériel. Nous avons fait part dans nos observations et recommandations au ministère des mesures correctives que nous jugions nécessaires. Nous ne croyons pas ces constatations suffisamment importantes pour les porter à l'attention du Parlement.

Organisation du ministère

12.23 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a été établi en 1944 en vertu de la Loi sur le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Il est chargé de promouvoir et de préserver la santé, la sécurité sociale et le bien-être social des Canadiens.

12.24 Le ministère possède cinq directions générales chargées des programmes et quatre directions générales chargées de l'administration. Les directions générales chargées des programmes ont toujours joui d'une grande autonomie, surtout en raison de la grande diversité de leurs activités. Voici ces directions générales:

-La direction générale de la Protection de la santé qui vise à éliminer les dangers dans l'entourage physique qui pourraient entraîner la maladie et la mort prématurée des Canadiens. Elle s'occupe surtout des dangers associés aux drogues, aux aliments, aux maladies, aux produits chimiques, aux instruments médicaux et aux dispositifs émettant des radiations.

-La direction générale des Services médicaux qui est chargée d'assurer les services de soins de la santé à certains groupes de clients, dont les plus importants sont les Indiens et les Inuit du Canada.

-La direction générale des Services et de la Promotion de la santé qui doit verser aux provinces les contributions pour les soins médicaux en vertu de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis en vertu d'autres lois, et qui doit fournir de l'aide aux activités des services et de la promotion de la santé par l'entremise de programmes de subventions, de publications et de services consultatifs.

-La direction générale des Programmes des services sociaux qui doit administrer le Régime d'assistance publique du Canada et d'autres programmes fédéraux-provinciaux d'aide sociale à frais partagés et doit fournir de l'aide par de nombreux services sociaux variés offerts dans le cadre de programmes de subventions, de contributions et de services consultatifs.

La direction générale des Programmes de la sécurité du revenu qui doit voir à administrer le Régime de pensions du Canada, le programme de la Sécurité de la vieillesse (y compris le supplément de revenu garanti et l'allocation au conjoint) et celui des allocations familiales.

12.25 Deux directions générales chargées de l'administration Pratiques de gestion et Administration du personnel fournissent l'appui administratif et technique nécessaires aux directions générales chargées des programmes. Les deux autres directions générales chargées de l'administration Politique, planification et information, et Affaires intergouvernementales et internationales aident à l'élaboration des politiques en matière de santé et de bien-être social.

12.26 La pièce 12.1 présente l'organigramme du ministère. La pièce 12.2 indique les ressources humaines et financières de l'ensemble du ministère pour 1981-1982 et la pièce 12.3 présente les mêmes données pour les directions générales particulières chargées des programmes. Les dépenses ministérielles représentent environ 25 p. 100 de l'ensemble des dépenses budgétaires du gouvernement fédéral.

Observations et recommandations

Direction générale de la Protection de la santé

Milieu

12.27 La direction générale de la Protection de la santé est la plus petite, en termes de ressources financières, des directions générales chargées des programmes du ministère. Cependant à cause de ses activités qui visent à minimiser les dangers à la santé dans l'entourage physique, c'est une des directions dont les programmes sont les plus connus du public.

12.28 L'objectif ultime de la direction générale est de réduire les risques de maladie et de décès prématuré qui pourraient être imputés à des facteurs écologiques, soit naturels ou artificiels. À partir de cet objectif général, les gestionnaires ont élaboré les objectifs de programme suivants:

-garantir la qualité des médicaments et des cosmétiques vendus au Canada et leur usage judicieux;

-assurer un haut degré d'innocuité des aliments, une excellente valeur nutritive et un usage judicieux des denrées alimentaires au Canada;

-cerner les autres risques écologiques naturels et artificiels, et surveiller l'utilisation des produits dangereux;

-préparer et diffuser de l'information sur l'état de santé des Canadiens et établir des normes pour les méthodes de diagnostic utilisées dans les laboratoires.

12.29 La direction générale possède cinq directions scientifiques. Quatre de celles-ci s'occupent de secteurs de risques précis: les drogues, les aliments, l'environnement et la lutte contre la maladie. Ils effectuent tous des recherches appliquées dans leur secteur de risques, ce qui comprend l'élaboration de techniques de laboratoire pour mesurer les matières contaminantes et les ingrédients qui forment les produits et établir des normes de santé et de sécurité. La cinquième direction, Opérations régionales, est chargée des activités de réglementation et de promotion en ce qui concerne les aliments, les médicaments, les cosmétiques et les instruments médicaux; ceci comprend l'inspection, les essais en laboratoire, les enquêtes et les mesures visant à faire respecter les règlements.

12.30 La réglementation fédérale de la qualité des drogues et des produits nocifs est la responsabilité exclusive de la direction générale de la Protection de la santé. D'autres ministères fédéraux réglementent certains aspects de la qualité des aliments, alors que la responsabilité des règlements visant à réduire les dangers à la santé que comporte l'environnement est partagée parmi certains ministères et organismes fédéraux et provinciaux.

Portée de la vérification

12.31 La vérification de la direction générale de la Protection de la santé a comporté un examen de l'interprétation et de l'exécution de son mandat, ainsi qu'une étude des systèmes et procédés servant à gérer les installations, le matériel et le traitement électronique des données. Nous avons visité certains bureaux et laboratoires à Ottawa, Toronto, Montréal, Vancouver et Halifax et avons inspecté une usine de fabrication de médicaments et participé à une inspection de la sécurité des laboratoires.

Mandat

12.32 La loi en vertu de laquelle la direction générale a été établie englobe de nombreux domaines et il est difficile d'en cerner les objectifs. À cause de son mandat la direction générale doit travailler étroitement avec les

autres ministères et les administrations publiques à d'autres niveaux, de même qu'avec les universités et autres établissements éducatifs.

12.33 La direction générale doit veiller à l'application de la Loi sur les aliments et les drogues, de la Loi sur les stupéfiants et de la Loi sur les dispositifs émettant des radiations. Elle partage également avec d'autres organismes la responsabilité de faire respecter certaines autres lois. C'est le cas notamment:

-de la Loi sur les matières contaminantes de l'environnement où la responsabilité est partagée avec le ministère de l'Environnement;

-de la Loi sur les produits dangereux où il y a partage de responsabilité avec le ministère de la Consommation et des Corporations;

-du Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique où il y a partage de responsabilité avec la Commission de contrôle de l'énergie atomique;

-du Règlement du Canada sur les substances dangereuses où la responsabilité est partagée avec le ministère du Travail.

12.34 D'autres ministères fédéraux, tel que le ministère de l'Agriculture et celui des Pêches et Océans, doivent voir à l'application d'autres lois dans le domaine de la réglementation des aliments. Les administrations municipales et provinciales sont chargées de voir à faire respecter par les établissements de vente au détail, tels les restaurants, les lois portant sur la santé publique.

12.35 La direction générale vise à réduire les dangers à la santé; pour ce faire elle doit tenir compte de certains facteurs notamment les ressources dont elle dispose, la pertinence de ses procédés de fonctionnement et les relations qu'elle entretient avec les autres organismes de réglementation. Nous avons constaté qu'il y avait très peu de systèmes d'information de gestion pour aider la direction à réviser et déterminer les niveaux de protection offerts par ses directions. En effet, ces niveaux varient. Par exemple dans le cadre de ses activités d'inspection, la direction générale inspecte annuellement environ 100 p. 100 des usines de fabrication de médicaments. Le gouvernement fédéral est l'unique organisme de réglementation dans le domaine des drogues.

12.36 Dans le domaine des aliments, la direction générale se fie plutôt aux règlements d'autres organismes et elle procède à une inspection annuelle d'environ 2 000 des quelque 4 500 établissements importants de traitement des aliments, accordant une attention particulière aux domaines nocifs à la santé ou qu'on soupçonne être nocifs. Bien que d'autres organismes de la santé tant fédéraux, que provinciaux et municipaux inspectent certains autres établissements, il y a très peu de coordination des activités ou d'échange de renseignements. En ce qui concerne l'hygiène du milieu, moins de 10 p. 100 des dispositifs émettant des radiations est inspecté annuellement.

12.37 Il n'existe aucune loi qui force les importateurs à informer la direction des produits qui entrent au Canada. Les importateurs fournissent volontairement une description des produits importés au ministère du Revenu national, Douanes et Accise qui les transmet à la direction générale. Ces renseignements ne sont pas régulièrement remis à la direction générale. Celle-ci effectue toutefois des examens réguliers de produits déterminés que l'on soupçonne être nocifs à la santé.

12.38 La direction générale est à mettre en oeuvre un plan en vertu duquel tous les programmes seront évalués dans les cinq prochaines années. La direction estime que les résultats de ces évaluations leur permettront de déterminer si elle s'acquitte bien de ses responsabilités d'ordre légal. La direction générale a récemment pris des mesures afin de bien définir ses relations avec les autres organismes, surtout dans le domaine des aliments. Elle a maintenant signé des mémoires d'entente avec six provinces quant aux règlements portant sur les aliments nocifs. Ces ententes assurent la coordination des activités et un échange périodique de renseignements. En outre, elle a effectué conjointement avec le ministère des Pêches et Océans l'inspection des usines de conditionnement du poisson.

Gestion des installations

12.39 La direction générale possède douze laboratoires, dont sept dans la région de la Capitale nationale et cinq dans d'autres régions du Canada. Les laboratoires de la région de la Capitale nationale, de Montréal et de Toronto consistent en installations conçues expressément pour le travail de laboratoire. Ceux d'Halifax, de Winnipeg et de Vancouver sont situés dans des immeubles fédéraux polyvalents dont certaines sections ont été aménagées en laboratoires. Ces laboratoires ont été construits au cours des années 1950, à l'exception de l'immeuble Sir Frederick Banting de la région de la Capitale nationale et les installations de Montréal et de Toronto qui ont été aménagées au cours des années 1970. Le ministère des Travaux publics est responsable de l'entretien de tous ces immeubles.

12.40 L'évolution rapide de la technologie scientifique et l'accroissement des connaissances sur les dangers à la santé que présente le milieu physique exigent l'expansion et la modification continues des services offerts par la direction générale. Quelques-unes des installations de laboratoires sont maintenant utilisées pour des expériences qui comportent une grande variété de substances toxiques. L'inquiétude grandissante que ressentent le ministère et le ministère des Travaux publics sur la pertinence des systèmes de déplacement d'air face aux exigences des travaux actuels de laboratoire a suscité certaines études, tant internes qu'externes, qui portaient sur les installations. Ces études ont déterminé que dans six de ces installations les systèmes de ventilation n'étaient pas suffisants pour permettre l'utilisation de matières dangereuses en laboratoire et qu'ils rendaient le lieu de travail dangereux.

12.41 Coordination avec le ministère des Travaux publics. En ce moment, les rôles distincts de la direction générale et du ministère des Travaux publics quant à l'entretien des installations de laboratoire ne sont pas très bien compris. Cela explique la lenteur avec laquelle on s'attaquait aux faiblesses décelées. En voici deux exemples:

12.42 Les problèmes de l'immeuble Sir Frederick Banting à Ottawa ont commencé sitôt après l'emménagement dans l'immeuble en juillet 1977.Dès août 1979, on a déterminé la cause des problèmes, soit les systèmes de déplacement d'air. Subséquemment, le ministère des Travaux publics a pris les mesures correctives nécessaires qui ont coûté environ $ 800 000. Ces travaux ont été terminés en octobre 1981.

12.43 On connaît depuis plus de trois ans les problèmes de l'immeuble de virologie d'Ottawa, où la direction générale effectue quelques-uns de ses travaux les plus importants et les plus dangereux sur la maladie. Les résultats de l'étude effectuée à la demande du ministère des Travaux publics et terminée

en février 1981 par un cabinet d'expert-conseils, a relevé de graves lacunes dans la conception et l'entretien du système de déplacement d'air de l'édifice. L'étude concluait qu'il fallait de toute urgence soit améliorer le système actuel soit remplacer l'immeuble par un édifice plus convenable.

12.44 On a repris ce rapport en février 1982 et les conclusions sont essentiellement les mêmes. En mai 1982, une équipe composée de membres de la direction générale des Services médicaux, de la direction générale de la Protection de la santé et du ministère des Travaux publics a endossé les observations des experts-conseils. L'équipe a recommandé qu'un autre comité soit formé pour cerner les lacunes précises, recommander les solutions possibles et établir les lignes de conduite éventuelles. Ce comité devait présenter un rapport en juillet et en septembre 1982.

12.45 Les cadres de la direction générale ont fait remarquer que la description détaillée des lacunes du système de déplacement d'air est une tâche compliquée qui exige une analyse technique très poussée. Néanmoins, étant donné la gravité des problèmes dans ces deux immeubles et les risques élevés qu'y courent les employés, on a trop tardé, à notre avis, à apporter les mesures correctives nécessaires. Le ministère s'occupe activement à combler ces lacunes.

12.46 Depuis la fin de 1980, le sous-ministre actuel est en pourparlers avec les cadres supérieurs du ministère des Travaux publics et le secrétariat du Conseil du Trésor afin de trouver la meilleure solution. En mars 1982, le Conseil du Trésor a approuvé, en principe, une demande de $ 48,5 millions pour l'amélioration des laboratoires de la direction générale. Les travaux d'amélioration seront terminés en 1992. À la demande du Conseil du Trésor, la direction est à établir des plans d'action plus détaillés de ces travaux contenant les prévisions financières pour chaque installation. On accordera la priorité aux installations qui en ont le plus besoin. Le sous-ministre vérifie tous les mois le progrès accompli.

12.47 La direction générale de la Protection de la santé, en collaboration avec le ministère des Travaux publics, devrait préciser les responsabilités relatives à l'entretien des installations de laboratoire et les consigner dans des documents appropriés. Surtout lorsque le milieu de travail présente des risques à la santé, il faudrait établir des systèmes visant à prendre immédiatement les mesures nécessaires afin d'éliminer ces risquas.

Nous convenons que les responsabilités respectives entre les ministères des Travaux publics et de la Santé et Bien-être social concernant l'entretien des installations de laboratoires de la Direction générale de la protection de la santé devraient être clarifiées et documentées. En fait, en 1978-1979, notre ministère a transféré au ministère des Travaux publics 13 années-personnes et la somme de $ 195 000 afin que ce ministère fournisse les services d'entretien à la direction générale de la Protection de la santé.

De plus, nous convenons que les problèmes d'entretien qui rendent le lieu de travail dangereux méritent une attention particulière. La direction générale dispose de procédés, applicables à toute la direction, qui lui permettent de communiquer sans délai ces problèmes à ses gestionnaires et d'avertir ainsi le ministère des Travaux publics. En ce qui concerne l'immeuble de virologie, la direction a décidé de tenir les expériences sur les matières les plus dangereuses dans d'autres immeubles et de remettre à plus tard certaines autres expériences. Les autres travaux sont surveillés étroitement, et des plans de rechange en cas d'accidents microbiologiques sont en voie d'élaboration. Le personnel a reçu ordre de se conformer à des procédés de laboratoire rigoureux

afin de minimiser les risques, jusqu'à ce que l'on puisse rénover l'immeuble. En outre, un comité technique de spécialistes en biomédecine et en microbiologie prépare des recommandations en vue de corriger les lacunes observées dans les systèmes de déplacement d'air.

12.48 Procédés de sécurité. Le Conseil du Trésor, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et la direction générale de la Protection de la santé ont émis diverses politiques et lignes directrices sur la santé et la sécurité au travail et les procédés de sécurité à observer dans les laboratoires. Il existe au sein de la direction générale 17 comités officiels chargés de la sécurité et plusieurs autres comités spéciaux. Toutefois, nous avons constaté que les comités chargés de la sécurité sont actifs, mais que leurs activités de contrôle et d'inspection varient beaucoup quant à leur régularité et uniformité; il n'y a pas, à l'échelle de la direction générale, des programmes d'initiation à la sécurité pour les nouveaux employés non plus que des programmes soutenus de sensibilisation aux mesures de sécurité; il n'existe aucun plan de rechange officiel en prévision des accidents chimiques ou microbiologiques.

12.49 Au cours de la vérification, nous avons relevé des cas de pratiques de laboratoire malsaines et nous en avons pris note. Nous avons constaté, entre autres, l'utilisation de matières toxiques sur la table de travail plutôt que sous un abri, des désordres extrêmes, des portes ouvertes dans des laboratoires où se déroulent des expériences très dangereuses, des sacs à air non utilisés, des lunettes protectrices non portées et l'utilisation continue de matières interdites.

12.50 Les vérificateurs internes, les comités de la direction générale chargés de la sécurité et les experts-conseils de l'extérieur avaient déjà relevé des lacunes en ce qui concerne la sécurité.

12.51 En général, la sécurité physique des installations de laboratoire est satisfaisante. C'est-à-dire, les contrôles et les procédés en place pour empêcher l'utilisation ou l'élimination non permise de drogues dangereuses sont convenables.

12.52 La direction générale de la Protection de la santé devrait voir à améliorer les mesures actuelles de sécurité de ses laboratoires. Il faudrait surtout,

-que l'on établisse des procédés visant à faire respecter les politiques et les lignes directrices actuelles;

que les comités chargés de la sécurité effectuent des inspections régulières;

que l'on établisse, à l'échelle de la direction générale, des procédés d'inspection afin que l'on applique de façon systématique les procédés de contrôle de la sécurité et que 1'on prenne les mesures correctives qui s'imposent;

-que l'on établisse des plans de rechange pour chaque laboratoire en cas d'accidents chimiques ou microbiologiques.

On a convenu des points suivants:

-La Direction générale veillera au respect des lignes directrices actuelles sur l'hygiène et la sécurité professionnelles par le biais d'activités d'inspection et de surveillance périodiques.

-D'ici à décembre 1982, on passera en revue la structure et les activités des comités de sécurité de la Direction générale afin d'établir une méthode cohérente applicable à tous les secteurs de la Direction générale.

-Des procédés d'inspection applicables à toute la Direction doivent être mis en oeuvre avant décembre 1982.

-Chaque installation de laboratoire sera dotée, d'ici à la fin d'octobre 1982, de plans de rechange au cas d'accidents de nature et microbiologique. Ces plans devront être mis à l'essai périodiquement.

12.53 Élimination des déchets. Chaque année, la direction générale produit environ 50 tonnes de déchets dont environ 20 p. 100 sont toxiques. Elle est chargée de la manutention et de l'entreposage des déchets toxiques; le ministère de l'Environnement doit voir à la cueillette et à l'élimination de ces déchets.

12.54 Dans certains cas, le ministère de l'Environnement a refusé de ceuillir les déchets toxiques provenant de la direction générale de la Protection de la santé puisqu'il n'avait aucun moyen de finalement éliminer le matériel en question. Le cas échéant, la direction générale entreposait ce matériel dans un lieu où il y avait des personnes spécialistes en la matière, qui pouvaient s'en occuper.

12.55 Nous savons tous qu'il est peu probable que ce problème disparaisse complètement jusqu'à ce que le gouvernement fédéral se soit doté d'installations d'entreposage des déchets. Toutefois, nous avons constaté que la direction générale ne traitait ni n'entreposait pas toujours convenablement les produits chimiques et les déchets dangereux. Nous avons relevé des cas de produits chimiques et déchets dangereux entreposés improprement dans des locaux sans verroux, des contenants qui coulaient, des étiquettes qui manquaient et des substances qui étaient entreposées de façon précaire. Tous ces cas ont été signalés aux gestionnaires qui ont pris les mesures correctives nécessaires.

Direction générale des Services médicaux

Milieu

12.56 La direction générale des Services médicaux dispense des soins de santé à certains groupes-clients, notamment les Indiens et les Inuit du Canada, tous les résidents du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, les fonctionnaires fédéraux, les immigrants, les voyageurs internationaux et le personnel de l'aéronautique civile. Cette direction générale est fortement décentralisée à cause de la diversité de la population qu'elle sert et de sa situation géographique. La gestion et l'administration des soins de santé sont confiées aux 10 bureaux régionaux et aux 25 bureaux de zone répartis à travers le pays et outre-mer. La direction a charge de l'exploitation de quelque 600 établissements ou centres de la santé au Canada.

12.57 Les principales activités de la direction générale portent surtout sur les Services d'hygiène des Indiens et du Nord canadien. Il s'agit de fournir des services d'hygiène aux Indiens inscrits et aux Inuit qui résident dans les provinces ainsi qu'à tous les résidents du Yukon et des Territoires du

Nord-Ouest. Les services fournis comprennent des programmes des soins de la santé, les services de traitement actif dans des domaines particuliers, la promotion de la santé, les programmes de soins préventifs, les services d'hygiène du milieu dans les réserves et les programmes encourageant les Indiens et les Inuit à prendre soin de leur santé eux-mêmes. Ces activités englobaient, en 1981-1982, 2 500 années-personnes et exigeaient un budget d'exploitation de $ 196 millions. Dans le cadre de ce programme, cette direction générale administre 9 centres hospitaliers et 5 petits hôpitaux, 15 cliniques, 88 postes de soins infirmiers et 124 centres de la santé. Quelque 350 000 personnes peuvent se prévaloir de ces services.

12.58 La prestation des soins de la santé est compliquée. Ceci s'explique un peu, par la dispersion et l'isolement des populations servies, par la diversité des cultures, des langues et des besoins des autochtones ainsi que par la fragmentation des responsabilités administratives.

12.59 Nous avons constaté que les cadres supérieurs de l'administration centrale et des régions étaient habituellement des gens d'expérience qui connaissaient bien les activités locales et qui y consacraient toute leur énergie; nous avions également relevé ce fait au cours de notre vérification de 1978.

Portée de la vérification

12.60 La vérification de la direction générale des Services médicaux a surtout porté sur les Services d'hygiène des Indiens et du Nord canadien qui englobent 86 p. 100 du budget de cette direction générale. Nous y avons également examiné les installations informatiques, la gestion des locaux et du matériel et avons fait le suivi des questions signalées dans notre rapport de vérification intégrée publié en 1978 et dans les récents rapports de vérification interne. Les travaux de vérification ont été effectués auprès de l'administration centrale et dans les régions de l'Ontario, du Pacifique et du Yukon. Les vérifications régionales comportaient des visites à des bureaux de zone, à des hôpitaux, à des postes de soins infirmiers et à des cliniques de santé.

Services d'hygiène des Indiens et du Nord canadien

12.61 Politique sur la santé des Indiens. Une influence importante sur la prestation des services de santé, est la Politique fédérale sur la santé des Indiens. Celle-ci vise à améliorer la qualité de la vie communautaire, d'aider les Indiens et les Inuit à atteindre un niveau de santé comparable à celui des autres Canadiens, et d'accroître la participation des Indiens et des Inuit à la gestion de leurs propres programmes de santé. Cette Politique, adoptée par le gouvernement fédéral en septembre 1979, met l'accent sur le développement et le maintien de rapports fructueux entre le gouvernement et les Indiens et Inuit du Canada.

12.62 Le but de cette Politique est ''relever le niveau de santé des Indiens, et que cela soit accompli et maintenu grâce à l'action des collectivités indiennes elles-mêmes''. Les moyens utilisés pour atteindre cet objectif, tel que le décrit la politique, se fondent sur les données suivantes:

-l'évolution de la communauté -du point de vue socio-économique, culturel et spirituel, afin d'éliminer la pauvreté et l'apathie;

-les rapports traditionnels entre le gouvernement fédéral, les Indiens et les Inuit qui seront enrichis par une plus grande participation du peuple Indien et des Inuit à la planification, la préparation du budget et la mise en application des programmes de prestation de soins de la santé;

le programme canadien de la santé qui se compose d'éléments spécialisés et interdépendants provenant des fédéral, provinciaux et municipaux, des bandes indiennes et du secteur privé. Ce programme sera grandement amélioré si les Indiens et les Inuit prennent une part plus active à la prestation de services en réponse aux besoins précis de la communauté.

12.63 Nous croyons que, normalement, cette direction générale aurait dû formuler une interprétation complète des objectifs visés par cette Politique sur la santé des Indiens de 1979, ce qui comprend établir les buts visés et les objectifs et déterminer les normes des soins de santé, surtout les services de santé non assurés. Ceci n'est pas encore terminé à cause de la situation que nous décrirons ci-après.

12.64 Avant 1979, ces services de santé non-assurés étaient fournis en fonction des besoins des Indiens inscrits et des Inuit vivant dans les réserves. En août 1978, afin d'assurer un meilleur contrôle financier, de sanctionner les pratiques actuelles et d'assurer l'uniformité dans toutes les régions, la direction générale a publié une ligne directrice intitulée ''Lignes directrices relatives à la prestation de services médicaux et dentaires non assurés aux Indiens inscrits et Inuit''. Celle-ci a suscité une vive opposition chez les Indiens. Ils réclamèrent des services de santé gratuits et universels en évoquant les droits que leur conféraient les traités. Alors en février 1979, le gouvernement fédéral a repoussé de six mois la mise en application des dispositions de la ligne directrice afin de pouvoir se consulter sur la question des contrôles. En fait il n'en est sorti rien de concret. Le moratoire a pris fin au mois de septembre 1979 alors que le gouvernement retirait sa directive et annonçait la Politique actuelle sur la santé des Indiens. Ceci entraîna la prestation des services de santé non assurés aux Indiens inscrits et aux lnuit peu importe leur solvabilité et dans des cas particuliers leur lieu de résidence.

12.65 Ces services de santé sont maintenant fournis tel qu'énoncé dans la Politique selon ''les jugements de médecins et de dentistes ainsi que d'autres normes canadiennes justes et comparables''. Puisque de telles normes n'existent pas en dehors du contexte hospitalier, sur le plan national ou provincial, la direction générale peut difficilement établir des normes nationales.

12.66 Au début de 1982, la direction générale a commencé à élaborer un exposé de principes et un manuel d'interprétation de la Politique sur la santé des Indiens. Toutefois, les travaux progressent lentement.

12.67 Coordination avec le MAINC. L'interprétation et la mise en oeuvre de la Politique sur la santé des Indiens sont influencées par plusieurs autres programmes fédéraux qui traitent des Indiens et des Inuit, notamment ceux du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). Ce dernier assume également la responsabilité de la définition du concept du développement communautaire, en encourageant la promotion de l'autonomie administrative des bandes et le transfert du contrôle des pouvoirs et en permettant aux Indiens d'accéder à une plus grande autonomie et une meilleure participation par l'entremise de programmes de formation.

12.68 Lorsque la Politique sur la santé des indiens a été instaurée, la direction générale a jugé nécessaire d'établir une liaison permanente entre les deux ministères afin de coordonner l'élaboration des politiques et la prestation des services et a créé à cette fin un poste ''d'expert-conseil principal en matière de relations interministérielles''. Le titulaire du poste a pour mandat de surveiller les activités de la direction générale et du MAINC afin d'éviter le double emploi ou les chevauchements inutiles et stériles ou, le cas échéant, de les cerner et de les signaler. À la fin de notre vérification, ce poste avait été vacant depuis plus de six mois; on s'efforce, en ce moment, à trouver un sujet compétent.

12.69 Ni l'administration centrale ni les bureaux régionaux de cette direction générale, ne possèdent de plan écrit qui précise la responsabilité de coordination à établir avec d'autres organismes ou les moyens à utiliser à cette fin. 11 existe cependant, surtout au niveau des zones, une foule d'ententes et de contacts qui ont été établis par les personnes chargées des programmes au titre de questions particulières. Il s'agit, de questions portant sur la protection de l'environnement et de la santé publique et qui traite de l'installation des systèmes d'évacuation des eaux d'égout qu'ont entraîné certains projets de construction du MAlNC. L'administration centrale tient des réunions au besoin.

12.70 Malgré ces ententes particulières, les programmes de soins médicaux et de soins d'hygiène de la direction générale, les programmes corrélatifs du MAlNC, c'est-à-dire les programmes sociaux et économiques, les programmes d'emploi, et les programmes éducationnels et culturels ne sont pas nécessairement toujours complémentaires. Certains points sont inquiétants:

-l'élaboration de procédés visant à faciliter le transfert aux Indiens du contrôle des programmes. Le MAINC a établi des critères, des procédés et des modèles de transfert qui tiennent compte du niveau de développement des communautés et de leur capacité à assumer des responsabilités. La direction générale devrait vérifier si ceux-ci pourraient servir au transfert des services, des soins et des installations médicaux.

l'élaboration de procédés visant à accroître la participation des Indiens. Là encore, la direction générale n'a pas évalué la mesure dans laquelle les programmes de formation et de spécialisation du MAlNC permettraient d'accroître la participation des indiens à la prestation des services et des soins médicaux et de la santé.

12.71 L'élaboration individuelle de procédés visant à favoriser le transfert du contrôle des programmes et à accroître la participation des Indiens à la prestation des services constitue peut-être un chevauchement d'efforts. En outre, l'absence de coordination entre la direction générale et le MAlNC quant au moment du transfert des programmes risque d'imposer aux communautés indiennes une charge de contrôle trop lourde à assumer.

12.72 Les ministères intéressés reconnaissent qu'il pourrait et devrait y avoir une plus grande collaboration entre eux. Ils ont collaboré quelque peu aux programmes de formation liés à la santé, à la lutte contre l'alcoolisme et l'abus des drogues et à l'amélioration du niveau de santé de la communauté. Le MAINC a récemment mis sur pied un comité directeur interministériel chargé de coordonner les activités fédérales sur le transfert de services aux Indiens. La première réunion du comité a eu lieu en juin 1982.

12.73 La direction générale des Services médicaux devrait renforcer ses procédés afin de mieux coordonner ses activités avec celles d'autres organismes fédéraux qui s'occupent des Indiens et des Inuit, notamment le MAINC.

La direction générale a décidé de renforcer son processus de consultation avec les autres ministères et organismes surtout le MAlNC. À cette fin, la coordination efficace des activités au sein des organismes fédéraux devient la responsabilité d'un agent de liaison interministériel, récemment embauché.

12.74 Les services de santé non assurés. Parmi les services de santé non assurés fournis aux Indiens inscrits et aux Inuit, il y a le transport des patients, les médicaments d'ordonnance, les services d'hygiène générale et d'hygiène dentaire, le paiement de certaines primes d'assurance-maladie, les lunettes ainsi que les appareils ophtalmologiques et orthopédiques.

12.75 La Politique sur la santé des Indiens stipule que la direction générale devra assumer les frais dans les cas où les provinces et les municipalités refuseraient de fournir les services aux Indiens vivant à l'extérieur des réserves. Lorsque les provinces ou municipalités n'offrent pas les services, la direction générale assume les frais supplémentaires. Cela a entraîné la prestation des services aux Indiens inscrits et aux lnuit peu importe leur solvabilité et dans des cas particuliers, leur lieu de résidence.

12.76 Cette augmentation de la protection offerte a contribué à l'augmentation rapide des coûts qui sont passés de $ 36 millions en 1979-1980 au montant estimatif de $ 78 millions, en 1982-1983. L'on prévoit que les coûts continueront à augmenter au cours des prochaines années. De plus, lorsque la Politique sur les Indiens a été approuvé en 1979, le Cabinet a établi un plafond des dépenses au-delà duquel la direction générale devait demander des fonds supplémentaires. Cela comporte une demande annuelle de fonds qui augmente sans cesse. On a obtenu en 1981-1982 un budget supplémentaire de $ 14 millions et on prévoit avoir besoin d'environ $ 21 millions en 1982-1983.

12.77 En outre, le fort roulement du personnel dans les bureaux régionaux, ainsi que l'absence de normes nationales de prestation de soins de la santé et le nombre restreint de directives centrales à cette fin, expliquent les différents niveaux de services offerts. Depuis la mise en vigueur de la Politique de 1979, la direction générale a fourni très peu de directives sur la réglementation ou l'administration aux régions et aux zones, ce qui aurait assurer l'accès continu aux services médicaux et aux soins de la santé non assurés.

12.78 La prestation des services médicaux non assurés n'est pas toujours restreinte aux seuls Indiens inscrits et Inuit. Dans les trois régions que nous avons visitées, ces services étaient offerts à certains Indiens non inscrits et le genre de soins de santé fournis variait d'une région à l'autre. Nous avons également noté qu'il n'y avait pas de vérification du statut des patients pour lesquels on effectuait des paiements et nous avons relevé d'autres cas où des paiements avaient été effectués au nom d'Indiens assurés en vertu d'un régime provincial d'assurance-maladie. La situation causée par l'isolement et la difficulté d'obtenir des listes à jour des Indiens inscrits expliqueraient, cependant, ce problème de même que le refus de nombreux autochtones d'utiliser les régimes provinciaux d'assurance-maladie en raison des rapports spéciaux qu'ils entretiennent avec le gouvernement fédéral.

12.79 À cause des problèmes survenus en 1979, la direction générale ne prévoit pas émettre de nouvelles lignes directrices pour le moment. Cependant

la direction élabore des normes de prestation de services et prévoit terminer ce travail d'ici le mois de septembre 1984.

12.80 On donne parfois l'approbation de paiement pour services sans avoir la certitude que les services aient été fournis ou que les frais imputés soient raisonnables et conformes aux contrats établis. En voici quelques exemples:

-Dans deux bureaux de zone, on a versé des honoraires à des optométristes pour la préparation de lunettes avant que les services ne soient fournis. Dans quelques cas, les services n'ont jamais été fournis.

-Dans une région, les paiements pour services dentaires n'étaient pas conformes aux honoraires établis en consultation avec l'association professionnelle intéressée.

-Dans deux régions, on avait permis à certains patients de continuer à se rendre à d'autres endroits afin d'obtenir les soins médicaux nécessaires, sans avoir obtenu l'approbation préalable; néanmoins, les régions assumaient tous les coûts des visites.

12.81 La direction générale des Services médicaux, afin d'assurer l'uniformité de la prestation des services de santé non assurés, devrait garantir une meilleure élaboration des normes appropriées de prestation de services et une meilleure coordination centrale de ces services.

La direction générale continuera à élaborer des normes de prestation de services pour les services de santé non assurés. Les directives et les procédés devant être mis en oeuvre au niveau régional seront élaborés et distribués dès qu'ils seront terminés, le tout se fera d'ici septembre 1984.

12.82 La direction générale des Services médicaux ne devrait autoriser de paiement que lorsqu'elle a obtenu la certitude que les services ont été rendus et que les coûts sont raisonnables.

La direction révisera et renforcera, au besoin, les procédés de vérification des comptes.

12.83 Services médicaux assurés et remboursables. Les services médicaux fournis dans les hôpitaux et les établissements médicaux administrés par la direction générale et ceux fournis par les médecins sont habituellement assurés en vertu des régimes d'assurance des provinces et des territoires. Lorsqu'il y a prestation de services de ce genre, il peut y avoir un remboursement calculé selon un barème de taux quotidiens pour les services offerts aux patients hospitalisés et aux patients non hospitalisés et un remboursement des honoraires versés pour certains services professionnels qui peuvent être obtenu des régimes d'assurance.

12.84 Le ministère possède des politiques générales sur l'établissement et la révision des taux et sur la facturation des services qu'il offre. Toutefois, ni la direction générale ni les bureaux régionaux ne possèdent de documents précisant les politiques, les lignes directrices ou les procédés à utiliser pour la prestation des divers services médicaux remboursables. En outre, le manque de renseignements complets et précis sur les coûts, au moment des négociations avec les provinces et les territoires, met les gestionnaires régionaux dans une situation difficile lorsqu'ils leur faut négocier les taux des services offerts aux patients hospitalisés et aux patients non hospitalisés. Dans plusieurs cas, les provinces ont établi les taux en se basant sur le coût des services, par

patient et par jour, communiqué par des hôpitaux autres que ceux qu'administre la direction générale.

12.85 Les systèmes comptables utilisés par la direction générale, dans le cas des hôpitaux et des postes de soins infirmiers, ne permettent pas l'enregistrement uniforme, complète et exacte des revenus et des coûts. L'absence de certains renseignements et l'accumulation des travaux ont engendré des retards dans la facturation des services remboursables fournis au cours de 1981-1982. En outre, les recouvrements au titre des services sont, dans certains cas, basés sur des ententes non officielles qui ne sont ni mises à jour ni négociées à intervalles réguliers.

12.86 L'absence de lignes directrices consignées, les renseignements imprécis sur les coûts et la faible priorité accordée aux recouvrements ont obligé la direction générale à assumer une grande partie des coûts engagés lors de la prestation de ces services. Voici quelques secteurs où il serait possible d'effectuer d'autres recouvrements:

-En 1980-1981, moins de 60 p. 100 du coût total d'exploitation ($ 28 millions) des 14 hôpitaux administrés par la direction générale a été recouvré auprès des provinces et territoires. Sauf dans le cas des services fournis gratuitement aux Indiens et aux lnuit, nous avons estimé qu'il serait possible de recouvrer un pourcentage beaucoup plus élevé de ces coûts d'exploitation. Nous avions formulé une observation semblable dans notre rapport de 1978.

-Des recouvrements effectués par une région, au titre de services offerts à des personnes qui n'étaient pas des Indiens et imputés per capita, étaient calculés selon les données démographiques que l'on possédait en 1961. Si l'on avait utilisé en 1981-1982 des démographiques récentes, la région aurait pu recouvrer des revenus additionnels de $ 400 000.

12.87 La direction générale a mis sur pied deux études. L'une portera sur les coûts et sur la facturation; on y effectuera l'évaluation des politiques, des procédés et des méthodes en vigueur ainsi que des analyses, et on fera des recommandations. L'autre portera sur la comptabilité du réseau hospitalier et cherchera à déterminer s'il y a lieu d'adopter un meilleur système de comptabilité. Les deux études devaient être terminées vers le mois de septembre 1982. Les gestionnaires de la direction générale prévoient que bon nombre des lacunes susmentionnées pourront être corrigées une fois que les nouvelles politiques et les nouveaux procédés auront été mis en vigueur. Une région a récemment réussi à obtenir d'une province un montant additionnel de $ 2,5 millions au titre de frais hospitaliers engagés de 1971 à 1979.

12.88 Accords de contribution. Par l'entremise d'accords de contribution, la direction générale aide les groupes Indiens et Inuit à assumer le contrôle de certains éléments du système de prestation des services médicaux. Il s'agit de la construction de nouveaux établissements de soins de la santé et de la prestation de soins de santé, du transport des cas d'urgence et de la prestation de services en vertu d'un programme administré de manière distincte, le Programme national de la lutte contre l'alcoolisme et les drogues chez les autochtones. La direction générale administre actuellement quelque 600 accords de contribution d'une valeur globale de $ 19,5 millions.

12.89 Bien qu'il existe, au niveau de la direction générale, suffisamment d'ébauches de politiques et procédés administratifs sur les accords de contribution, on ne les a pas fait parvenir aux régions et aux zones afin de permettre l'application uniforme des accords et permettre à la direction

d'exercer les contrôles appropriés. En outre, sauf dans le cadre du programme national de la lutte contre l'alcoolisme et les drogues chez les autochtones, le système actuel d'information de gestion sur les accords de contribution ne fournit pas à la direction générale, aux régions et aux zones une information complète, opportune, fiable et appropriée.

12.90 Les régions et les zones effectuent des contrôles à l'occasion. Les contributions sont versées au bandes qui ne tiennent pas compte des sommes qu'elles reçoivent bien que les accords de contribution l'exigeaient. Très peu de vérifications sont effectuées bien que cela ait été prévu dans les accords de contribution. Toutefois, la direction générale a mis sur pied récemment une fonction de vérification dans le but d'examiner ces accords.

12.91 La direction générale des Services médicaux devrait modifier son système d'information de gestion afin de permettre un contrôle plus efficace des accords de contribution.

La direction générale verra à améliorer la qualité de l'information de gestion et des procédés de contrôle portant sur l'administration des accords de contribution. Elle est à élaborer un plan d'élaboration de l'information qui comprendra l'amélioration des contrôles des accords de contribution. De plus, on terminera les ébauches actuelles des politiques et des procédés touchant les accords de contributions et on les fera parvenir aux gestionnaires des régions ou zones avant le 31 mars 1983.

12.92 Contrats. La politique et les procédés portant sur l'administration des contrats de services médicaux sont en général satisfaisants.

Direction générale des Services et de la Promotion de la santé

Données de base

12.93 Les principaux objectifs de la direction générale des Services et de la Promotion de la santé sont d'encourager et d'aider les Canadiens à adopter un mode de vie qui accroît leur bien-être physique et mental et d'aider les provinces et les territoires à rehausser la qualité des services médicaux fournis au niveau des normes nationales et de les maintenir ainsi.

12.94 Cette direction générale administre les versements pour les soins de la santé aux provinces en vertu de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis et en vertu de quelques autres lois; elle fournit en outre de l'aide pour les services et la promotion de la santé par le truchement de programmes de subventions, de publications, et de services de consultation et d'orientation.

Portée de la vérification

12.95 Nous avons examiné les systèmes et les procédés utilisés pour verser les paiements pour soins médicaux aux provinces.

12.96 La direction de la Vérification interne de ce ministère a effectué, en 1981-1982, une vérification intégrée des activités de services et de promotion de la santé de la direction générale. Notre examen s'appuie sur les travaux des vérificateurs internes. Ces derniers ont conclu que la gestion de ces activités est, en général, satisfaisante. Il faudra, toutefois, apporter

certaines améliorations aux systèmes actuels d'information de gestion, aux processus d'approbation et de modification des plans opérationnels de travail et à l'administration financière. Le personnel de la direction générale a élaboré un plan d'action afin de donner suite aux recommandations des vérificateurs internes.

Financement des programmes établis

12.97 Cette direction générale doit verser les contributions annuelles aux provinces pour les services hospitaliers et médicaux assurés et pour certains services de la santé complémentaires. Ces contributions de $ 4,3 milliards en 1981-1982 sont assujettis aux modalités précisées dans la Loi de 1957 sur l,assurance-hospitalisation et les services diagnostiques et dans la Loi de 1966 sur les soins médicaux. Ces conditions stipulent que la protection doit être universelle, d'accès facile, que les services soient transférables et complets.

12.98 Les conditions précisées dans les lois n'ont pas été traduites en normes d'exploitation. Le manque de précision dans les lois est une des causes. La direction générale des Services et de la Promotion de la santé n'exerce donc qu'un contrôle limité sur les activités et il n'existe aucun critère précis permettant d'en définir le respect.

12.99 En 1981, le Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces a formulé la conclusion suivante: ''le rôle qu'il convient au gouvernement fédéral de jouer consiste à formuler, à contrôler et à faire appliquer les conditions dont il est en droit d'assortir son appui financier aux programmes provinciaux''.

12.100 Au mois de novembre 1981, le ministre des Finances a annoncé que les normes nationales relatives aux soins de la santé seraient mieux définies et qu'on mettrait sur pied, en consultation avec les provinces, un mécanisme efficace pour assurer le respect de ces normes. Le tout serait incorporé à un nouveau projet de loi d'ici avril 1983.

Direction générale des Programmes des services sociaux

Données de base

12.101 La direction générale des Programmes des services sociaux administre les programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés qui portent sur l'assistance sociale et les services de bien-être social; ces programmes représentent 99 p. 100 des dépenses de la direction générale. Cette dernière administre également deux programmes de subventions et de contributions, le programme Nouveaux Horizons et le programme des Subventions nationales au bien-être social. En outre, elle fournit des renseignements et des services de consultation sur diverses questions de service social liées à la famille et à l'enfant, au développement communautaire et aux programmes de bénévolat.

Portée de la vérification

12.102 Notre vérification a porté sur le Régime d'assistance publique du Canada et sur les programmes Nouveaux Horizons et Subventions nationales au bien-être social. Nous avons également fait le suivi de notre vérification intégrée de 1978.

Régime d'assistance publique du Canada

12.103 Données de base. Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) est le programme d'assistance sociale le plus important au Canada. Par le truchement de ce programme, le gouvernement fédéral finance 50 p. 100 de l'assistance sociale et des services de bien-être offerts par les provinces aux personnes nécessiteuses. Toutes les provinces participent au Régime. Exception faite du Québec, les contributions aux provinces sont versées en argent; dans le cas du Québec, les contributions se font sous forme de points fiscaux et de paiement au comptant en vertu des dispositions spéciales prévues dans la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis.

12.104 Au cours de 1981-1982, on estime que 2,5 millions de Canadiens ont reçu de l'assistance sociale ou des services de bien-être social. La contribution du gouvernement fédéral au programme a été de $ 2,4 milliards. Le coût de ce Régime a doublé au cours des quatre dernières années et est fonction des dépenses provinciales.

12.105 Les paiements d'assistance sociale visent à combler les besoins fondamentaux tels que la nourriture, le logement, le vêtement, le combustible, et les besoins spéciaux tels les réparations essentielles aux maisons et les soins offerts dans certains établissements de bien-être, par exemple les foyers pour personnes agées, les maisons de convalescence et les centres d'aide à l'enfance. Environ 80 p. 100 des dépenses du Régime est englobé par l'assistance sociale.

12.106 Les services de bien-être à frais partagés en vertu du Régime comprennent, entre autres, les services de soins de jour, les services ménagers à domicile, les services de réadaptation, les services sociaux personnels, les services d'orientation, d'évaluation des besoins et de référence, et les services d'aide à l'enfance.

12.107 Au moment de notre vérification de 1978, il était prévu que la Loi sur le Régime d'assistance publique du Canada serait remplacée partiellement par un accord de financement global conclu avec les provinces. En mai 1978, le projet de loi sur le financement des services sociaux, le Bill C-55, qui proposait un financement global au lieu du système de frais partagés (50/50), a été déposé à la Chambre des communes. Ce projet a été abandonné en novembre 1978.

12.108 Au cours des années 1979 et 1980, la direction du Régime d'assistance publique du Canada s'est penché surtout sur le rétablissement des accords avec les provinces. Celles-ci prévoyaient certaines modifications au mode de financement et avaient pris certaines mesures visant à renforcer l'administration du Régime.

12.109 À la fin de 1980, un groupe de travail fédéral-provincial, le groupe Murphy-Junk, a été mis sur pied dans le cadre de la conférence fédérale-provinciale des ministres des Services sociaux. Ce groupe avait pour mandat de cerner et d'examiner les questions administratives et de politiques qui, dans le cas du Régime d'assistance publique du Canada, inquiétait les provinces, et de formuler des solutions de rechange. Le groupe a terminé ses travaux en mai 1981 et a présenté son rapport aux ministres en février 1982.

12.110 En 1981, le Régime d'assistance publique du Canada était au nombre des questions examinées par le Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (le comité Bureau). Le rapport du groupe de travail, publié en août 1981, recommandait que l'on ''continue de s'inspirer du partage des frais''. La direction estimait que le rapport ne laissait présager aucune modification importante aux lois en vigueur et aux accords de partage des frais dans un avenir rapproché.

12.111 Enregistrement et diffusion des politiques et des procédés. Dans notre Rapport de 1978, nous avons souligné la nécessité d'améliorer de beaucoup les processus d'enregistrement, de diffusion et de mise en application des politiques et des procédés administratifs et financiers du programme. L'absence de lignes directrices, de responsabilités et de procédés dûment consignés a entraîné de longs retards dans le traitement des demandes de financement à frais partagés et des demandes de remboursement des provinces ainsi qu'une orientation et un contrôle insuffisants des représentants régionaux du gouvernement fédéral. Puisque les responsables du programme prévoyaient, en 1978, que le Régime serait remplacé en partie par un accord de financement global ils n'ont, par conséquent, pris aucune mesure importante à ce moment-là pour donner suite à nos recommandations. Le groupe de travail Murphy-Junk et le comité Breau ont formulé des observations semblables sur la nécessité de consigner les politiques et les procédés.

12.112 Cependant l'absence de ces procédés était en partie contrebalancée par la grande expérience du personnel participant au programme. Depuis 1978 toutefois, le directeur du Programme des Finances et le directeur des Opérations du personnel extérieur ont pris leur retraite et leurs remplaçants ne sont en poste que depuis un peu plus d'un an. En outre, il y a eu changement des cadres supérieurs dans deux bureaux régionaux. Les représentants régionaux les plus anciens dans cinq provinces doivent prendre leur retraite au cours des prochaines années. Fait encore plus important, le directeur général et le sous-ministre adjoint qui étaient en poste depuis le début du programme ont quitté la direction générale.

12.113 L'on est à prendre, ou l'on a déjà pris, des mesures importantes pour régler ces questions. Il y a notamment:

la mise en circulation d'un ensemble concerté de lignes directrices destinées aux provinces et aux représentants régionaux;

-la mise sur pied d'une série de séminaires d'orientation et de recherche de solutions à l'intention des représentants des provinces, des autres ministères fédéraux et de la direction du Régime d'assistance publique;

-l'élaboration d'un manuel de procédés financiers;

-l'élaboration d'un manuel de politiques;

-la mise sur pied d'une étude dont le but est d'examiner la possibilité de regrouper ou de consolider les diverses activités de vérification.

12.114 Compte tenu des nombreux changements prévus parmi le personnel au cours de l'année, la direction générale cherche tout d'abord à achever les manuels. Il est encore trop tôt pour que nous puissions évaluer la mesure dans laquelle ces manuels contribueront à améliorer la gestion du programme.

12.115 Systèmes d'information de gestion. La direction doit promouvoir l'élaboration d'une politique provinciale touchant le secteur de l'assistance sociale et des services de bien-être en tenant bien compte des caractéristiques essentielles et des exigences du Régime d'assistance publique du Canada. Elle a également la responsabilité de contrôler les versements aux provinces. Afin de s'acquitter de ces responsabilités elle doit posséder de nombreux renseignements de gestion quant aux activités de programme des provinces.

12.116 En vertu des accords conclus avec les provinces, chaque province s'engage ''à fournir au Canada, de temps à autre, les renseignements statistiques et autres concernant l'administration et le fonctionnement de la législation provinciale, renseignements que le Canada pourrait demander et que la province serait capable de fournir''. 11 incombe à la direction générale de la Politique, de la Planification et de l'Information de voir à financer et favoriser l'élaboration de systèmes d'information et de recueillir des provinces les données portant sur l'assistance sociale et le bien-être social. Bien que la direction utilise cette information à des fins particulières, elle n'en utilise qu'une partie à l'occasion.

12.117 Le comité Breau a recommandé ''que les conditions prévues dans le Régime d'assistance publique du Canada en matière de renseignements statistiques et financiers soient renforcées afin de faciliter la compréhension des programmes dont les frais sont partagés dans le cadre du Régime''.

12.118 L'année dernière, la direction s'est efforcée d'utiliser, de façon régulière, les renseignements obtenus de la direction générale de Politique, de la Planification et de l'Information sur les dossiers d'assistance générale, par province, et d'établir des liens entre ces données et les indicateurs économiques généraux, par exemple les taux de chômage et les taux d'inflation. En outre, elle tient des statistiques détaillées sur les foyers qui offrent des soins spéciaux et qui ont obtenu son approbation. Toutefois, elle n'a aucune statistique détaillée sur les genres de services de bien-être qu'elle finance ni sur les caractéristiques des bénéficiaires. Par exemple, la direction ne possède aucune donnée sur le nombre de personnes que peuvent recevoir les centres de soins de jour dont elle partage les frais, ni sur leur emplacement ou leur coût. Elle ne possède aucun renseignement sur l'âge ou les antécédents socio-économiques des bénéficiaires du service.

12.119 Afin de permettre une administration plus efficiente du Régime, la direction du Régime d'assistance publique du Canada devrait utiliser davantage les renseignements disponibles sur les services provinciaux de bien-être social. Tel que mentionné par le vérificateur général, la direction générale a accès à un système d'information élaboré et géré par le ministère, a trait aux programmes sociaux provinciaux et fédéral.

Toutefois, la direction générale continuera à utiliser davantage cette base de données. De plus, le Directeur général du Régime d'assistance publique du Canada participe à l'élaboration continue de ces systèmes à titre de membre du Comité directeur.

12.120 Examen et approbation des demandes. Les procédés d'examen et d'approbation des demandes des provinces sont, en général, consignés correctement. Les critères d'évaluation qu'utilise le personnel des programmes se trouvent dans la Loi, le Règlement et les Accords. Dans le cas des services de bien-être et des foyers offrant des soins spéciaux, les critères se trouvent également dans les lignes directrices de la direction.

12.121 Versement et contrôle des contributions. Toutes les provinces, exception faite du Québec, reçoivent chaque mois environ un douzième du montant prévu dans leur budget annuel. Ce montant est redressé en fonction des sommes réelles produites chaque mois par les provinces. Les demandes sont examinées par le représentant régional du gouvernement fédéral qui doit certifier que ''les montants inscrits au titre des paiements ou des redressements correspondent aux montants figurant dans les comptes et les registres de la province''. Les versements aux provinces s'appuient sur la certification fournie par les représentants régionaux du gouvernement fédéral.

12.122 Tout comme en 1978, nous avons constaté que les représentants régionaux du gouvernement fédéral étaient tout à fait libres de choisir les procédés qu'ils voulaient pour la certification des demandes. Les bureaux régionaux n'ont pas tous enregistré les procédés utilisés. Les documents produits vont d'une description complète du système utilisé dans une province à un programme de vérification effectué à l'aide de listes de contrôle. Ces procédés n'ont pas reçu l'approbation de la haute direction.

12.123 La direction générale est consciente du problème et travaille en ce moment à consigner les procédés des bureaux régionaux dans le but de faire le relevé des procédés communs et essentiels. Nous appuyons cette démarche.

Nouveaux Horizons

12.124 Ce programme a été créé en 1972 afin d'inciter les Canadiens qui sont à leur retraite à participer davantage à la vie communautaire. À cette fin, l'on verse des contributions en argent à des groupes de personnes du troisième âge afin de leur permettre de se regrouper en fonction de leurs intérêts et de mettre en commun leurs habiletés et leurs talents pour la mise sur pied et la réalisation de projets dont bénéficieront les participants et les autres membres de la communauté.

12.125 À notre avis, ce programme est bien administré. Les gestionnaires du programme ont élaboré des procédés de fonctionnement efficaces qui ont été consignés et qui sont suivis avec rigueur.

Subventions nationales au bien-étre social

12.126 Le programme des subventions nationales au bien-être social a été créé en 1962 afin d'aider les organismes de bien-être à mettre sur pied les services de bien-être social au Canada et de les améliorer. Le programme fournit au ministère des renseignements complets et fiables sur les questions d'ordre social tout en subventionnant des travaux de recherche appliquée effectués hors du ministère et de favoriser de nouvelles solutions aux problèmes de bien-être qui affligent les Canadiens. Le total des subventions et des contributions était de $ 5 millions en 1981-1982.

12.127 À notre avis, le programme des subventions nationales au bien-être social est bien administré et en conformité avec les modalités et les procédés établis. Nous avons toutefois relevé des faiblesses de peu d'importance dans les procédés utilisés pour l'approbation du renouvellement des projets et pour la vérification des contributions. Nous les avons signalé à la direction.

Direction générale des Programmes de la sécurité du revenu

Données de base

12.128 La direction générale des Programmes de la sécurité du revenu gère le programme des Allocations familiales, le programme de la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada.

12.129 Les mandats légaux des programmes de la direction générale sont stipulés dans la Loi sur la sécurité de la vieillesse, la Loi sur les allocations familiales, la loi relative au Régime de pensions du Canada et dans le statut régissant la Santé nationale et le Bien-être social. Le montant des prestations mensuelles ainsi que l'admissibilité à ces prestations sont déterminés par les lois en vigueur. Selon le Budget des dépenses, la direction générale a pour objectif ''de maintenir et d'améliorer la sécurité du revenu des Canadiens''.

12.130 Les programmes sont gérés par l'administration centrale à Ottawa et par un réseau de 10 bureaux régionaux, 55 bureaux de district et 119 bureaux locaux à travers le pays. Les programmes de la sécurité de la vieillesse et des allocations familiales sont totalement décentralisés. Quant au Régime de pensions du Canada, la décentralisation de ses opérations est en cours.

12.131 La direction générale poursuit trois activités principales pour chacun des programmes. Elle précise l'admissibilité initiale et continue aux prestations, verse les prestations et fournit des conseils, des renseignements et de l'aide au public.

Description des programmes

12.132 Allocations familiales. Les allocations familiales sont versées mensuellement à l'égard des enfants de moins de 18 ans qui résident au Canada et qui sont entretenus par leurs parents ou tuteurs, qui doivent eux aussi satisfaire à des exigences particulières du lieu de résidence. Au cours de l'exercice 1981-1982, des allocations de $ 2 milliards ont été versées à l'égard de 7 millions d'enfants.

12.133 Sécurité de la vieillesse. Ce programme comprend trois sortes de prestations: la pension de base prestation mensuelle versée aux personnes âgées de 65 ans ou plus; le supplément du revenu garanti supplément mensuel versé aux pensionnés de la sécurité de la vieillesse dont le revenu est au-dessous d'un niveau déterminé; et l'allocation au conjoint allocation mensuelle versée aux conjoints de pensionnés de la sécurité de la vieillesse, les conjoints devant avoir entre 60 et 64 ans. Tous les bénéficiaires doivent satisfaire aux exigences particulières du lieu de résidence.

12.134 Sur les 2,4 millions de personnes recevant des prestations de sécurité de la vieillesse, 1,3 million reçoivent le supplément de revenu garanti et 87 000 reçoivent l'allocation au conjoint. Pour l'exercice 1981-1982, les prestations se sont élevées à $ 8,6 milliards.

12.135 Régime de pensions du Canada. Le Régime de pensions du Canada a été établi en 1965. Il prévoit le paiement de pensions de retraite aux personnes travaillant au Canada qui y ont versé des cotisations. Il verse également des prestations aux cotisants invalides ainsi que des prestations de décès et autres aux conjoints et aux enfants des cotisants. Le Régime s'applique à toutes les

régions du Canada sauf au Québec, qui a un Régime distinct quoique semblable. En vertu des dispositions actuelles, toutes les prestations et tous les coûts engagés dans l'administration de ce Régime sont financés à l'aide de cotisations versées par les employeurs et les employés, de même que les cotisations des travailleurs autonomes et l'intérêt provenant des placements de fonds.

12.136 Actuellement, quelque 14,2 millions de Canadiens versent des cotisations au Régime et 1,4 million de personnes reçoivent des prestations. En 19811982, les cotisations atteignaient $ 3,3 milliards tandis que les pensions et les autres prestations s'élevaient à $ 2,5 milliards. Les recettes et les déboursés du Régime figurent à la pièce 12.4.

12.137 La loi relative au Régime de pensions du Canada spécifie que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social est chargé d'administrer toutes les parties du Régime, sauf la partie 1 qui est du ressort du ministre du Revenu national. La partie 1 porte sur la participation au Régime et sur la perception des cotisations. Certains autres ministères se sont vus assigner des tâches particulières relativement à l'administration du Régime. Par exemple, le ministère des Finances est responsable des placements du Régime, le département des Assurances s'occupe des évaluations actuarielles du Régime et le ministère des Approvisionnements et Services conçoit et fait fonctionner les systèmes informatiques conçus pour la gestion du Régime.

Portée de la vérification

12.138 La présente vérification est axée sur les systèmes et les procédés utilisés dans l'administration des programmes susmentionnés. Ces systèmes et ces procédés comprennent les systèmes financiers et informatiques, les processus servant à fixer les versements de prestations et les systèmes de mesure du rendement. Nous avons également effectué le suivi des sujets soulevés lors de notre vérification de 1978 et nous avons examiné le travail qu'a effectué la vérification interne. Ce travail de vérification a été accompli à l'administration centrale ainsi qu'aux bureaux régionaux de St-John's (T.-N.), Halifax, Québec, Toronto, Edmonton et Victoria. Conjointement avec la direction générale, on a effectué des visites individuelles à travers le pays chez 626 bénéficiaires choisis sur une base statistique et recevant des prestations de sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada, en vue de vérifier leur existence.

12.139 Au cours de notre vérification, nous avons constaté que la direction générale accordait une grande importance à la qualité et au niveau du service offert au public. Le personnel de la direction générale met l'accent sur la prestation de services courtois, coopératifs et efficients aux bénéficiaires des programmes.

Versements de prestations et contrôles

12.140 Au cours de notre vérification, nous avons examiné les contrôles sur l'établissement et le traitement des versements de prestations dans les programmes d'allocations familiales, de sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada. Nous avons conclu que les contrôles informatiques et financiers sur l'établissement et le traitement des versements de prestations étaient suffisants. Toutefois, il y a des lacunes au niveau des procédés servant à vérifier l'admissibilité continue aux prestations. Bien que nos sondages détaillés n'aient révélé aucune erreur importante dans les versements de prestations aux bénéficiaires, il y a, à notre avis, possibilité que des

transactions non autorisées et frauduleuses soient introduites dans le système, soit de sources internes ou externes.

12.141 Cela fut en général la conclusion de notre vérification intégrée de 1978. Depuis ce temps, certains rapports détaillés de vérification interne sur les bureaux régionaux contenaient, à ce sujet, des observations semblables. Tout récemment, des recommandations semblables ont été formulées dans des études effectuées par des experts-conseils à la demande de la direction générale.

12.142 La direction générale a établi une unité de contrôle des prestations dont l'objectif global est ''de confirmer que les prestations ne sont versées qu'aux personnes y ayant droit et que le montant des prestations versées est exact''. La direction a récemment pris des initiatives afin de permettre une méthode plus cohérente et mieux coordonnée du contrôle des prestations de tous les programmes à travers le pays. On est à étudier la possibilité de mettre sur pied un programme de vérification a posteriori. Nous appuyons ces démarches.

12.143 Des mesures corrective ont également été prises dans d'autres secteurs, mais bon nombre de lacunes relevées persistent. Bien qu'il y ait des possibilités d'amélioration, la mise en oeuvre des recommandations des vérificateurs était lente. Cette situation est due en grande partie au programme de décentralisation de la direction générale annoncé en 1977 et modifié en 1979 ainsi qu'à sa restructuration et à l'intégration de ses principaux éléments. La direction générale a récemment mis sur pied un comité de vérification qui doit s'assurer que l'on tient bien compte des observations de vérification et que les progrès sont périodiquement évalués.

12.144 Admissibilité aux prestations. Bien que nous ayons constaté que les procédés utilisés pour déterminer et calculer les prestations étaient, en général satisfaisants, ceux utilisés pour vérifier l'admissibilité continue aux prestations présentaient certaines faiblesses.

12.145 Allocations familiales. Dans le programme des allocations familiales, la vérification de la naissance constitue un contrôle important dans l'admissibilité aux prestations. Pour ce qui est des enfants nés au Canada, la vérification de la naissance se fait à l'aide des données de référence sur l'état civil fournies par le bureau de la statistique de l'état civil de la province natale. Dans le cas des enfants nés à l'étranger, les naissances sont vérifiées au moyen des documents d'immigration.

12.146 Les procédés utilisés pour vérifier les renseignements sur la naissance ne sont pas mis en application uniformément dans les régions. Nous avons constaté, dans certains cas, que les procédés de sécurité reliés aux renseignements sur la vérification de la naissance étaient inadéquats et que l'accès à ces renseignements n'était pas bien contrôlé. De plus, il n'y a aucun processus systématique permettant de contrôler le suivi des naissances non vérifiées.

12.147 La direction générale des Programmes de la sécurité du revenu devrait s'assurer que les procédés de vérification de la naissance soient respectés quant aux bénéficiaires des allocations familiales notamment:

que l'accès aux renseignements sur la vérification de la naissance devrait être limité;

que les procédés servant à examiner les naissances non vérifiées devraient être contrôlés.

Une révision des procédés de vérification des naissances sera effectuée sur une échelle nationale; des procédés normalisés nationaux visant les secteurs d'intérêts particuliers seront renforcés et un communiqué opérationnel sera émis afin d'en assurer l'implantation. L'unité du contrôle des prestations surveillera périodiquement le respect de ces procédés; cette activité sera aussi contrôlée à l'aide de notre examen périodique de la gestion.

L'unité de contrôle des prestations surveillera, de façon continue, les procédés de vérification des naissances non vérifiées; la gestion examinera ces procédés à intervalles réguliers prédéterminés.

Ce travail sera terminé au cours de l'exercice 1983-1984.

12.148 Si un enfant de moins de 18 ans gagne un revenu imposable, les versements de prestations sont annulés. Lorsqu'un enfant touche un revenu quelconque, la direction générale s'attend à ce que la famille l'avise. Par conséquent, il faut que le bénéficiaire soit au courant de cette exigence si 1,on veut éviter les paiements en trop. De temps en temps, la direction générale informe les bénéficiaires de ces exigences d'admissibilité; toutefois, cela ne se fait qu'occasionnellement. Selon les plus récents renseignements provenant du ministère du Revenu national, Impôt, 34 000 personnes de 17 ans ou moins et 91 000 personnes ayant atteint l'âge de 18 ans au cours de l'année, ont déclaré un revenu imposable en 1979. Étant donné le nombre considérable de salariés, il semble qu'on devrait informer plus souvent les bénéficiaires de ces exigences d'admissibilité.

12.149 Afin de s'assurer que seuls les bénéficiaires admissibles reçoivent les prestations en vertu du programme d'allocations familiales, la direction générale des Programmes de la sécurité du revenu devrait s'assurer que les bénéficiaires des allocations familiales connaissent bien les restrictions sur le revenu.

La Direction générale est en train d'élaborer, à l'intention des prestataires de tous nos programmes, une trousse d'information qui souligne les droits et responsabilités concernant l'admissibilité aux prestations d'Allocations familiales, du Régime de pensions du Canada, de la Sécurité de la vieillesse, du Supplément de revenu garanti et des Allocations au conjoint. La première partie de cette trousse d'information était sous forme de dépliant qui accompagnait le chèque d'avril 1982 qui s'intitulait état des restrictions relatives au revenu. En plus, une étude de faisabilité sera entreprise afin de déterminer la possibilité d'émettre, au moyen d'un ordinateur, des messages spéciaux traitant des restrictions de revenus etc. Par la suite, on fera des recommandations sur la mise en oeuvre. Ceci sera terminé au cours de l'exercice 1983-1984.

12.150 Sécurité de la vieillesse. En général, les demandes de prestations de sécurité de la vieillesse, du supplément de revenu garanti et des allocations familiales parviennent aux bureaux régionaux par la poste. Avant d'approuver l'admissibilité aux prestations, l'on vérifie les preuves de la naissance, le montant auquel le bénéficiaire a droit, les exigences de résidence et l'état du compte. De plus, on examine les listes de décès provenant des bureaux provinciaux de la statistique de l'état civil sur les changements de l'état civil du bénéficiaire.

12.151 Les résultats de nos sondages ont confirmé l'existence et l'identité des bénéficiaires de prestations de sécurité de la vieillesse qui faisaient partie de notre échantillon.

12.152 À notre avis, bien que les procédés reliés au contrôle de l'admissibilité aux prestations de sécurité de la vieillesse étaient adéquats, la direction générale n'a établi aucun procédé satisfaisant permettant de s'assurer que tous les bénéficiaires du supplément de revenu garanti et de l'allocation au conjoint avaient droit aux prestations.

12.153 Les conséquences pourraient être graves, étant donné les sommes engagées. En 1981-1982, les versements du supplément de revenu garanti se sont élevés à $ 2,3 milliards et ceux de l'allocation au conjoint à $ 206 millions. Le versement de ces deux sortes de prestations dépend du revenu du bénéficiaire. Les demandes de prestations pour ces programmes doivent être soumises chaque année.

12.154 La mise en application des procédés servant à vérifier le niveau de revenu de ces bénéficiaires diffère considérablement seion les régions, et est fonction de plusieurs facteurs notamment des ressources disponibles à certains moments. Les bénéficiaires ne sont pas tous soumis à une vérification. De plus, dans les cas de paiements en trop, les recouvrements varient énormément.

12.155 La direction générale des Programmes de la sécurité du revenu devrait normaliser les procédés applicables à toutes les régions visant à vérifier le revenu des bénéficiaires du supplément de revenu garanti et de l'allocation au conjoint et recouvrer les paiements en trop. Ces procédés auraient pour but:

-de s'assurer que tous les bénéficiaires soient soumis à une vérification;

-de surveiller les critères pour l'examen des paiements en trop telle la valeur minimale monétaire.

À l'heure actuelle la vérification du revenu se limite à la possibilité de faire correspondre nos dossiers avec ceux de Revenu Canada Impôt. Les facteurs suivants influent sur cette restriction:

-les bénéficiaires n'ont pas tous un numéro d'assurance sociale;

-les bénéficiaires n'ont pas tous rempli leur déclaration d'impôt;

-les ressources pour surveiller les écarts décelés.

L'unité du contrôle des prestations de la direction générale prendra de l'ampleur afin d'analyser les trop-payés, y compris les causes, les mesures de recouvrement et les mesures de prévention. On est en train d'établir dans chaque région des unités qui relèveront d'une unité centrale à Ottawa pour élaborer des procédés et contrôler les résultats. Le plan de l'unité du contrôle des prestations est établi; cependant, pour en faire une unité plus efficace, dans les limites des ressources existantes, nous sommes en train de redéfinir les rôles et les responsabilités et d'assurer la structure organisationnelle nécessaire à l'exécution des tâches. De plus, nous avons préparé une soumission au Conseil du Trésor visant l'identification des programmes nécessaires pour éliminer les points faibles concernant le contrôle de nos systèmes de paiement et pour déterminer les ressources qui amélioreraient ces éléments. Les activités futures seront déterminées en fonction des résultats de cette soumission.

12.156 Régime de pensions du Canada. La direction générale tient un registre informatisé du système des gains, c'est-à-dire un registre permanent de toutes les cotisations versées par le cotisant au Régime de pensions du Canada de même que les renseignements connexes sur le revenu du cotisant. En 1981, ce système englobait 14 millions de comptes.

12.157 Etant donné que le montant des prestations du Régime de pensions du Canada est fondé sur les renseignements contenus dans le registre des gains, nous avons examiné les dossiers de 600 nouveaux bénéficiaires afin d'en vérifier l'exactitude. Nous n'avons décelé aucune erreur importante. Les résultats de nos sondages ont confirmé l'existence et l'identité des bénéficiaires de prestations du Régime de pensions du Canada qui faisaient partie de notre échantillon.

12.158 Nous avons constaté que l'on ne tenait pas compte des remboursements de cotisations lorsqu'on calculait les prestations à verser dans le cadre du Régime. Cette politique de ne pas inclure les remboursements a été adoptée par la direction générale au début des années 1970 à cause des renseignements inexacts et incomplets qui se trouvaient dans le registre des gains. Toutefois, ces difficultés ont presque toutes été résolues en 1972; cette politique devrait être abandonnée puisqu'elle ne convient plus. En 1981-1982, cette situation a donné lieu à des trop payés d'environ $ 7 millions. Bien que cette somme représente moins d'un tiers d'un pour cent (1/3 de 1 %) des prestations versées au cours de l'année, elle augmente tous les ans.

12.159 La direction générale des Programmes de la sécurité du revenu devrait tenir compte des remboursements de cotisations lorsqu'elle détermine les prestations.

Une étude est en cours qui assurera à compter du 1er janvier 1983 que les prestations du Régime de pensions du Canada seront dorénavant calculées en tenant compte des remboursements autorisés.

12.160 Les systèmes actuels et les procédés permettant de déterminer l'admissibilité aux pensions de retraite et aux pensions du conjoint survivant doivent être améliorés. Certaines lacunes relevées découlent du fait que l'on n'utilise pas les listes de décès fournies par les bureaux provinciaux de la statistique de l'état civil pour s'assurer que le décès des pensionnés est signalé au Régime de pensions du Canada, comme cela se fait dans le programme de sécurité de la vieillesse.

12.161 Dans le cadre de son programme qui vise à déterminer l'admissibilité continue des bénéficiaires au Régime de pensions du Canada, la direction générale des Programmes de la sécurité du revenu devrait établir des procédés permettant de comparer les listas provinciales de décès aux listes de bénéficiaires.

Dans le cadre du programme d'admissibilité continue, la direction générale établira des procédés pour comparer les listes de décès provinciales avec les listes de bénéficiaires. Ce besoin s'est fait sentir lors de l'examen des programmes de contrôle essentiels au système de paiements. Ce point a été soulevé dans l'examen interne portant sur la nécessité d'un contrôle des prestations, dans une étude de la direction générale sur les exigences des contrôles de programmes et dans une étude sur les contrôles informatiques effectuée par un cabinet d'experts-conseils du secteur privé. Ces deux études ont été effectuées entre octobre 1981 et juillet 1982. Par conséquent, la

présente recommandation et plusieurs autres font maintenant partie de l'activité de contrôle des prestations pour l'année 1982-1983 et les années subséquentes.

Conventions de financement à long terme Régime de pensions du Canada

12.162 Depuis 1977, le Bureau souligne la nécessité d'élaborer des conventions de financement à long terme pour le Régime de pensions du Canada. Les mesures prises par le gouvernement fédéral à ce sujet accompagnées de nos commentaires figurent au chapitre 15.

Systèmes de mesure de rendement

12.163 Les systèmes de mesure de rendement de la direction générale englobent environ 2 300 années-personnes, soit 80 p. 100 de ses ressources. Celles-ci sont affectées à des travaux d'écritures, à des tâches administratives, à la consultation, au versement de prestations et autres activités connexes. La plupart de ces travaux de traitement sont répétitifs. Par conséquent, la mesure de la productivité est essentielle afin d'exercer un bon contrôle sur l'efficience de ces opérations.

12.164 La direction générale gère deux systèmes distincts de mesure de rendement pour mesurer la productivité. Ce sont:

-le système national de mesure de rendement: englobant toutes les régions et tous les programmes, ce système a été élaboré au début des années 1970, suite à une initiative du Conseil du Trésor voulant que les ministères appuient leurs présentations budgétaires à l'aide de données sur le rendement. Ce système inclut présentement toutes les années-personnes utilisées dans les programmes de la sécurité du revenu. Les rapports comprennent des mesures sur la productivité, la qualité du service et les indicateurs du niveau de service. Ces données servent de base aux budgets des bureaux régionaux ainsi qu'au contrôle mensuel du rendement. Les renseignements sur le rendement qui proviennent de ce système ont été inclus dans le Budget des dépenses 1982-1983.

systèmes régionaux de rapports de temps et de production: ces systèmes sont administrés et maintenus dans les régions à la discrétion des cadres régionaux. Ils ont été mis en oeuvre dans les années 1960 lorsque la direction générale utilisait les mesures du travail ainsi que les rapports de production et de temps pour gérer la productivité des ressources humaines. Ils ont été conçus pour répondre aux besoins de contrôle des gestionnaires des opérations. Actuellement, certaines parties de ces systèmes sont utilisées par certains bureaux régionaux dans le cadre de programmes particuliers.

12.165 Dans le cadre d'une initiative globale, entreprise par le ministère, qui vise à améliorer les systèmes de mesure de rendement, les cadres supérieurs de la direction générale prennent en ce moment d'importantes démarches afin d'examiner et de réviser ces systèmes par le truchement d'un projet national alimenté d'un nombre important de données régionales.

12.166 Portée de la vérification. À l'aide de critères de vérification établis par notre Bureau, nous avons évalué les systèmes national et régionaux de mesure de rendement afin de déterminer s'ils:

utilisaient des mesures de productivité exactes et pertinentes;

utilisaient des normes appropriées pour mesurer la productivité;

-adaptaient les rapports aux besoins de la direction;

utilisaient les données sur le rendement pour améliorer l'efficience;

-tenaient à jour les mesures et les rapports sur la productivité.

12.167 Système national de mesure de rendement. Le système national possède un certain nombre de caractéristiques valables telles que la définition précise des entrants, le niveau de service et les indicateurs de qualité. Il fournit également aux cadres supérieurs une information utile leur permettant de prévoir les besoins en ressources humaines et d'en contrôler l'utilisation. Cependant, bien que les entrants soient pertinents, exacts et généralement attribués aux bons programmes, les extrants ne représentent pas nécessairement la mesure du travail effectué. Le total des comptes (c'est-à-dire le nombre total de personnes recevant des prestations) ajusté pour faire ressortir les différents efforts de travail, sert à mesurer les extrants. Toutefois, la proportion des comptes maintenus et des comptes nouveaux par rapport au total des comptes peut varier considérablement d'une période à l'autre. Par conséquent, à notre avis, cette mesure ne représente pas nécessairement la somme de travail effectuée pendant chaque période.

12.168 Le système fournit le niveau de services ainsi que les indicateurs de la qualité tels que le temps de traitement des nouvelles demandes et le nombre de chèques retournés. Toutefois, l'aspect qualitatif de certaines tâches importantes n'est pas mesuré.

12.169 Systèmes régionaux de rapports de temps et de production. Bien que les renseignements contenus dans ces systèmes répondent aux besoins des gestionnaires d'opérations, on a fait très peu de travail d'entretien ou d'élaboration au cours des dernières années; en conséquence, il n'existe aucune documentation sur les systèmes, et le contenu et la présentation des systèmes varient selon les régions. Les articles de production ne sont pas comptés régulièrement et des extrants différents sont groupés inopinément, ce qui donne lieu à des quantités inexactes du volume total de travail. De plus, on ne sait pas trop comment certains articles de production doivent être comptés; enfin, les systèmes n'utilisent pas les normes de rendement actuelles.

12.170 Lors de l'examen de ces systèmes de mesure de rendement, la direction générale des Programmes de la sécurité du revenu devrait s,assurer que:

-les mesures des extrants représentent mieux le travail effectué;

-les normes de la productivité qui sont utilisées à des fins de comparaison soient bien définies et soient modifiées selon les changements importants des processus;

-le niveau de service et les indicateurs de la qualité soient déterminés pour toutes les tâches importantes;

-les systèmes régionaux soient uniformes et qu'ils fournissent des renseignements exacts quant au volume total de travail.

On est en ce moment à étudier la classification de toutes les tâches et fonctions. Les fonctions qui requièrent des mesures de rendement et des

indicateurs d'efficacité seront choisis cette année (1982-1983). On identifiera avant le mois de juin 1983 les besoins des systèmes, soit des changements à apporter aux systèmes actuels soit l'élaboration de nouveaux systèmes. Les systèmes seront modifiés ou élaborés l'un après l'autre entre juillet 1983 et mars 1985; et ceci autant pour les systèmes régionaux que nationaux.

Un Secteur d'Ontario a commencé, avec l'aide de l'Administration centrale, à élaborer des normes de productivité particulière. Un modèle de groupe de travail a été mis sur pied, on y a instauré des méthodes de simplification de travail et on est à élaborer, en ce moment les normes de productivité. Il devrait être possible d'utiliser les résultats de cette étude dans tout le Secteur, au cours de 1983-1984, pour un programme particulier (sécurité de la vieillesse). Des normes de productivité seront élaborées, mises à jour, et utilisées dans d'autres secteurs et programmes d'ici à trois ou cinq ans. Cette activité est devenu un but du plan à long-terme actuel de l'Administration des programmes.

12.171 Amélioration de la productivité. Les objectifs de productivité sont établis à travers le pays au moyen d'un processus annuel de planification et de budgétisation. La mise en oeuvre et la réalisation de ces objectifs dans un cadre opérationnel particulier est entre les mains des directeurs régionaux. Cependant, il n'y a aucun processus officiel, autre que les réunions de gestion régulières, qui puisse permettre l'évaluation des initiatives individuelles visant à améliorer l'efficience et qui soient, le cas échéant, communiquées à toutes les régions.

12.172 Ainsi, l'attention consacrée aux améliorations normales de l'efficience telles que la simplification du travail, l'aménagement systématique des Bureaux et du lieu de travail et l'étude des méthodes varie énormément. Bien que l'administration centrale émette des lignes directrices opérationnelles générales pour l'ensemble du pays, les méthodes de traitement dans certains bureaux diffèrent en raison de la liberté accordée aux directeurs régionaux.

12.173 La direction générale des Programmes de la sécurité du revenu devrait employer plus fréquemment les techniques normales d'amélioration de l'efficience. Ces techniques devraient être comprises dans le programme d'amélioration de la productivité de l'administration centrale qui évaluerait les initiatives régionales afin de les mettre en oeuvre d'un bout à l'autre du pays.

Les mécanismes nécessaires seront adoptés au cours de l'année 1983-1984, afin de coordonner, au plan national, la mise en oeuvre et l'évaluation des méthodes visant à améliorer l'efficience.

12.174 Sondage de la productivité des ressources humaines. Étant donné que la gestion de la productivité est un facteur important pour la direction générale et qu'à notre avis les systèmes actuels ne mesurent pas adéquatement la productivité, nous avons inclus dans notre vérification un sondage de la productivité des ressources humaines. Nous avons choisi le bureau régional de Toronto puisqu'il réunit une des plus grandes concentrations d'employés de bureau de la direction générale.

12.175 Nous avons élaboré des normes scientifiques et établi les niveaux d'efficience des ressources humaines de 1981 dans les 21 unités de traitement de sécurité de la vieillesse du bureau régional pour la période allant de janvier 1981 à décembre 1981. Nos constatations ne s'adressent donc qu'aux unités mesurées.

12.176 La pièce 12.5 donne en détail les niveaux mensuels de productivité des ressources humaines calculées par le Bureau et celles du système national de mesure de rendement de la direction générale. Bien que les deux mesures démontrent les mêmes tendances, le système de la direction générale ne traduit, en général, pas exactement les changements de productivité pour les mois qui accusent des changements importants dans les charges de travail.

Vérification interne

12.177 La direction de la Vérification interne compte 31 professionnels; en 1981-1982, son budget autorisé était de $ 1,5 million y compris les honoraires des agents contractuels pour le travail de vérification effectué. Le directeur de la Vérification interne relève directement du sous-ministre qui fait fonction de président du Comité de vérification ministériel.

12.178 La fonction de vérification interne répond généralement aux critères de vérification établis par le Bureau. Des progrès considérables ont été accomplis dans la mise en oeuvre des principales recommandations découlant de nos vérifications antérieures et d'un examen sur le rendement qu'a effectué le Bureau du contrôleur général en 1980.

12.179 Au cours de notre vérification, nous avons travaillé en étroite collaboration avec la direction de Vérification interne et avons pu nous fier à leur travail.

LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS
PROGRAMME DES TRANSPORTS DE SURFACE

Table des matières

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE		13.1 433
Portée de la vérification	13.30	441
Observations et recommandations		
Programmes		
Transport ferroviaire	13.35	442
Transport maritime	13.65	450
Transport des grains	13.96	458
Transport routier	13.125	465
Transport urbain	13.142	469
Services communs		
Planification multimodale	13.146	470
Rôle de l'agent financier supérieur	13.150	470
Mesure de l'efficacité des programmes et rapports qui s'y rattachent	13.155	471
Vérification interne	13.158	472
Pièce		
13.1Dépenses brutes par activité et par catégorie	434	

LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS
PROGRAMME DES TRANSPORTS DE SURFACE

SOMMAIRE

13.1 Le ministère des Transports joue un rôle de premier plan dans l'évolution des activités de transport à l'échelle nationale. D'ailleurs, le programme des transports de surface représente des dépenses annuelles de plus de 900 millions de dollars. Les politiques et les programmes des transports de surface entraînent souvent de fortes dépenses à long terme et influent sur les décisions des sociétés de la Couronne et autres, des gouvernements provinciaux et des particuliers. Une fois les engagements pris, il peut être très coûteux et fort compliqué d'apporter des changements aux programmes. Dans l'élaboration de programmes importants, il importe de consulter les nombreux intéressés dont les opinions varient et de s'entendre avec eux.

13.2 On trouve à la pièce 13.1 la ventilation des dépenses par activité et par catégorie. Les paiements aux sociétés de la Couronne représentent plus de 75 p. 100 de l'ensemble des dépenses de ce programme.

13.3 La Loi nationale sur les transports, la Loi sur les chemins de fer, la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles et la Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer sont les principaux textes

législatifs qui régissent l'application du programme des transports de surface. La prestation de certains services de traversiers relève également du mandat du ministre, conformément aux articles 31 et 32 des Conditions de l'Union de Terre-Neuve au Canada et des conditions d'entrée de l'¿le-du-Prince-Édouard dans la Confédération.

13.4 Mises à part les installations d'essai des véhicules automobiles, l'Administration des transports de surface ne possède ou n'exploite aucune installation d'importance. Elle accorde plutôt des marchés pour assurer certains services de transport qui sont prévus par la loi, comme les services de traversiers de Terre-Neuve, ou qui constituent une obligation fédérale, comme la prestation de services de transport des marchandises et des voyageurs. Elle consent en outre des subventions et contributions importantes pour l'exploitation des traversiers côtiers intra-provinciaux, le transport du grain par rail et l'amélioration des réseaux routiers et du transport urbain.

Transport ferroviaire - Services voyageurs

13.5 Dans la politique de 1976 sur les services voyageurs des chemins de fer, le gouvernement demandait l'établissement d'un plan global pour rationaliser et revitaliser le réseau de transport ferroviaire des voyageurs. Les objectifs étaient de réduire les subventions en attirant une clientèle plus nombreuse et en augmentant les recettes la où le marché le permettait et de réduire les dépenses du gouvernement en éliminant, réduisant ou consolidant les services dans les régions où les possibilités du marché étaient limitées. L'un des objectifs premiers était de réduire le montant que versent les contribuables canadiens en subventions aux services voyageurs des chemins de fer. On devait atteindre cet objectif grâce à la rationalisation et à la revitalisation du système.

13.6 C'est pour garantir l'application de la politique de 1976 qu'on adopta le programme de transport ferroviaire des voyageurs. Le ministère avait comme directive d'appliquer cette politique rapidement, en perturbant le moins possible le système existant. À cette époque, on négligea les difficultés que pouvait poser l'application d'un programme aussi coûteux, complexe, controversé et remarqué. Selon le ministère, un programme subséquent de rationalisation confié à la CCT a donné des résultats beaucoup moindre que ceux que le ministère attendait.

13.7 En dépit des efforts déployés par le gouvernement pour réduire les subventions, les dépenses sont beaucoup plus élevées que ceiles prévues lors de la création de VIA Rail Canada Inc. (VIA), en 1977. Les subventions fédérales dépassent à l'heure actuelle les $ 50 par voyageur payant. Les pertes d'exploitation sont également beaucoup plus élevées que celles envisagées dans les révisions à la hausse des prévisions établies par le ministère en 1978 et en 1981. Du reste, il est fort peu probable que les paiements fédéraux à VIA puissent demeurer dans les limites établies par le Cabinet en 1981, au moment où l'on a décrété d'importantes coupures de services. N'eut été de celles-ci, les pertes actuelles seraient encore plus élevées.

13.8 Il est vrai que la politique de 1976 reposait sur des études approfondies, mais nous avons constaté que le ministère, lorsqu'il l'a proposée, n'a pas parfaitement défini le rôle des services ferroviaires de transport des voyageurs. Plus précisément, le ministère n'a pas veillé à ce que l'on fasse les études de marché nécessaires pour trouver la meilleure façon de répondre aux besoins des voyageurs, peu importe le moyen de transport, avant que l'option

chemins de fer soit acceptée de préférence à d'autres moyens concurrents comme l'autocar.

13.9 Après la publication de l'énoncé de politique sur les services voyageurs des chemins de fer, en 1976, il incombait au ministère de veiller à la bonne application du programme. Cependant, le ministère signale que le gouvernement a réparti les principales activités nécessaires à la mise en oeuvre du programme entre un certain nombre d'organismes comme la Commission canadienne des transports (CCT) et VIA. Le ministère n'a élaboré aucun plan d'ensemble pour appliquer le programme des services voyageurs des chemins de fer. Les objectifs et les responsabilités précis des principaux participants à la mise en application du programme n'ont pas été définis de façon adéquate. Par conséquent, les chevauchements d'attributions entre les divers participants persistent ce qui n'est pas sans nuire à l'obligation redditionnelle globale à l'égard du programme. Même en nous en tenant uniquement au transport par chemins de fer, nous n'avons trouvé aucune trace de plan d'exploitation global des services à fournir qui serait fondé sur des facteurs comme l'analyse de la circulation, les coûts et revenus prévus par itinéraire, l'analyse des tarifs, etc. Par conséquent, il n'y a aucune base solide pour planifier et contrôler le rendement tant du point de vue financier que de celui de l'exploitation.

13.10 Lorsqu'on s'est heurté à des difficultés dans la mise en oeuvre du programme, on y a apporté d'importants remaniements sans en bien étudier les conséquences. Ainsi, lorsque VIA a été constituée en société de la Couronne distincte en vertu de l'annexe D, le ministère ne s'est pas interrogé sur l'effet que l'indépendance d'exploitation accordée de la sorte à VIA en tant que filiale du CN, pourrait avoir sur ses propres moyens de contrôler le programme. Or, ce contrôle revêt une importance particulièrement grande, puisque 70 p. 100 des coûts d'exploitation de VIA sont remboursés en vertu du programme.

13.11 Depuis le début, la gestion de ce programme a été entravée par l'insuffisance de données sur l'aspect financier, sur l'exploitation et sur le marketing. Néanmoins, jusqu'à ces derniers temps, le ministère n'a pas utilisé les données dont disposait la CCT; pourtant, cet organisme possède une expérience et des connaissances considérables qui lui permettent d'évaluer les coûts d'exploitation et les subventions des services voyageurs des chemins de fer. Une fois VIA créée, le ministère n'a pas fait respecter les clauses de son contrat avec le transporteur qui exigeaient que ce dernier lui fournisse à temps l'information essentielle au contrôle du programme.

13.12 Les responsabilités des participants dans la prestation des services voyageurs n'ont pas encore été définies de façon satisfaisante, les prévisions des coûts financiers du maintien de divers itinéraires et de la prestation des services connexes ont été régulièrement très peu fiables, la capacité du ministère à fournir des données exactes sur les opérations actuelles ou futures de VIA a été compromise et rien ne permet de croire que les coûts peuvent demeurer en deçà des limites prescrites. Bien que le ministère prenne des mesures pour améliorer le contrôle qu'il exerce sur le programme, il lui faudra prendre un certain nombre d'initiatives supplémentaires avant d'être à même de planifier à long terme l'application du programme.

13.13 Il faut préciser le rôle des services voyageurs des chemins de fer, notamment en ce qui concerne les services aux localités éloignées, ceux des corridors, les services transcontinentaux et régionaux. En outre, il faut élaborer des critères permettant d'évaluer à l'avenir le rendement de VIA et mettre au point des stratégies de marketing, d'exploitation et, au besoin, de coupure ou d'élimination des services voyageurs. C'est alors, et alors

seulement, qu'il sera possible d'élaborer un programme qui laisse au train le rôle qui lui appartient dans le transport des voyageurs et définit clairement les responsabilités des principaux participants. Fait important, il faudra, en se demandant si les services de chemins de fer sont la meilleure façon de répondre aux besoins des voyageurs, envisager la possibilité que ce service ne soit pas justifié si on le compare aux moyens de transport concurrents.

Transport maritime

13.14 Les accords conclus avec le Canadien national (CN) au sujet de subventions fédérales de quelque 535 millions de dollars au titre des déficits d'exploitation de CN Marine ne permettent pas d'exercer un contrôle financier suffisant; le ministère ne dispose pas de toute l'information voulue pour évaluer l,économie et l'efficience de CN Marine et pour négocier le montant des paiements fédéraux versés à cette société. Nous avons également décelé de graves lacunes dans le contrôle des paiements versés au CN au titre des dépenses d'immobilisation de CN Marine. Ainsi, en 1980, CN Marine a reçu 25 millions de dollars prélevés sur le Fonds du revenu consolidé longtemps avant que la société ne verse à son tour cette somme au constructeur du bâtiment, M.V. Abegweit.

13.15 Cette transaction soulève un certain nombre de questions. Nous n'avons pu trouver quel avantage net la Couronne pouvait escompter au moment où ces fonds ont été avancés ni pourquoi CN Marine a déposé ces fonds dans un compte de banque spécial au nom du constructeur de navire, en fiducie pour elle-même, à l'insu du ministère, et pourquoi CN Marine a versé $ 163 000 au constructeur à même ce compte. On ne s'entend pas sur le coût total du bâtiment et on n'en connaît pas la date exacte de livraison.

13.16 Bien qu'il y ait eu vérifications des contrats, nous avons remarqué que CN Marine a fait obstacle aux tentatives que le ministère a faites pour vérifier l'économie et l'efficience de ses opérations. Faute de normes acceptables sur les coûts ou sur d'autres aspects qui permettraient de mesurer le rendement opérationnel de CN Marine, le ministère n'a aucun moyen satisfaisant de savoir s'il subventionne seulement les coûts de services bien administrés, comme l'exige le Cabinet. Aucun organisme indépendant ne peut donc donner l'assurance que le contribuable canadien reçoit des services qui correspondent à la pleine valeur de l'argent versé et que l'établissement de CN Marine a, de fait, permis l'amélioration du contrôle financier qu'escomptait le Cabinet au moment de sa création.

Transport des grains

13.17 En matière de transport des grains, les activités du ministère sont des mesures provisoires adoptées dans un climat d'incertitude au sujet de l'avenir du tarif du Pas du Nid-de-Corbeau. Le gouvernement a décidé d'amorcer le programme de remise en état des embranchements ferroviaires des Prairies, en juin 1977, sans planification adéquate. Tout d'abord, le ministère n'a pas fait état des répercussions financières découlant du fait que l'on ne se soit pas entendu avec les compagnies de chemins de fer pour décider qui serait chargé de l'entretien courant des embranchements après leur réfection aux frais des contribuables. Nous avons appris que les compagnies n'ont pas accepté d'emblée la responsabilité des dépenses d'entretien subséquentes. Deuxièmement, le ministère n'a pas consulté la Commission canadienne des transports en temps opportun pour voir comment l'adoption de ce nouveau programme pourrait influer sur les subventions au titre des embranchements que celle-ci devait déjà verser

en vertu de la Loi sur les chemins de fer. La possibilité de subventions supplémentaires pourrait alourdir considérablement la note du gouvernement. Cette question n'a pas été prise en considération et ne figure donc pas dans les documents que le ministère a présentés aux ministres. Les compagnies de chemins de fer ont déjà réclamé quelque 50 millions de dollars à la CCT au titre de ces subventions. Ces demandes ont été refusées. Cependant, une des compagnies de chemins de fer a demandé à la Cour d'appel du fédéral le droit d'interjeter appel. Troisièmement, le ministère n'a pas établi, au moyen d'une inspection au préalable, l'état des embranchements ni examiné quels normes et devis de construction convenaient le mieux pour la remise en état des voies ferrées avant de signer des accords consentant 240 millions de dollars en contributions aux termes de ce programme. Certains de ces problèmes sont maintenant réglés par des clauses précises dans les derniers accords.

13.18 Jusqu'à maintenant, 318 millions de dollars ont été engagés dans ce programme. Des vérificateurs et des ingénieurs indépendants ont été chargés, en 1981, de vérifier, d'inspecter et de certifier les travaux réalisés depuis 1977 ainsi que les demandes présentées par les compagnies de chemins de fer. Les vérificateurs, qui ont reconnu qu'il était difficile d'effectuer des examens plusieurs années après le début du travail, n'ont trouvé aucun signe que l'on ne respectait pas les normes scientifiques ou que l'on utilisait les fonds d'une manière incorrecte. Ils n'ont cependant pas encore donné explicitement l'assurance au ministère que les améliorations apportées aux embranchements étaient celles qui convenaient le mieux et que les travaux avaient été réalisés de façon rentable. Or, à notre avis, le contribuable canadien a le droit d'obtenir cette assurance d'une source indépendante.

13.19 Le ministère n'a pas terminé la mise au point de méthodes satisfaisantes pour établir dans quelle mesure ce programme, par opposition aux autres moyens existants et nouveaux, contribue à améliorer le réseau de transport et de manutention des grains.

Transport routier

13.20 Développement du réseau routier dans les provinces de l'Atlantique. Une partie appréciable des dépenses pour la première phase du programme d'amélioration du réseau routier principal dans les provinces de l'Atlantique n'avait aucun lien direct avec l'un des objectifs du programme approuvés par le Cabinet qui consistait à établir des limites de charge uniformes pour les camions dans les provinces de l'Atlantique. Avant le début de cette première phase, les limites en vigueur dans une de ces provinces avaient déjà atteint le niveau stipulé. Ce fait n'a pas été signalé officiellement au Cabinet au moment où on lui a demandé d'approuver le programme. En outre, les études effectuées à la fin de la première phase en vue d'évaluer les retombées économiques escomptées, du point de vue d'une augmentation de l'efficience du camionnage, découlant des contributions de 100 millions de dollars à cette première phase, étaient en grande partie fondées sur des niveaux d'efficience estimatifs plutôt que sur des niveaux d'efficience réels. Les provinces ont consacré environ 1 million de dollars à l'évaluation de la première phase des projets. Ces évaluations montrent qu'un certain nombre d'avantages économiques découlent des investissements faits dans le développement du réseau routier. Du reste, le ministère n'a pas terminé toutes les études sur le transport multimodal exigées par le Cabinet comme condition préalable à la deuxième phase du programme. Le ministère déclare qu'il a estimé les économies réalisées dans les coûts d'exploitation de camionnage par des études rétrospectives, mais qu'il n'a pas pu obtenir les données nécessaires pour établir une estimation fiable de

l'économie réalisée en coûts de transport des marchandises à cause de contraintes de ressources. Ce genre d'économie peut être déduit de façon non quantitative à partir des changements favorables dans la composition des parcs de camions.

13.21 On espère que les dépenses de 84 millions de dollars pour la phase 11 seront contrebalancées par des économies prévues au chapitre de certaines subventions au transport des marchandises grâce à la modification du règlement qui s'applique à la Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la région Atlantique. L'application de cette loi relève de la CCT. Les projets routiers de la phase II ont été approuvés sans analyse prospective suffisante des coûts et des avantages. De plus, il faudra que le ministère contrôle les économies réelles réalisées dans les subventions au transport des marchandises relevant de la CCT par rapport aux dépenses réelles de la phase II des travaux routiers. Ce mécanisme de contrôle des dépenses est essentiel si l'on veut respecter les exigences du Cabinet qui prévoit une enveloppe de dépenses fixe.

Planification multimodale

13.22 Cette forme de planification nécessite l'examen de tous les moyens de transport utilisables, transport par avion, par autocar, par camion, par train, ainsi de suite, afin qu'on puisse choisir le moyen ou la combinaison de moyens qui permettra le mieux de répondre aux besoins.

13.23 Nous avons relevé un certain nombre de cas où le ministère n'a pas compris d'analyse des facteurs multimodaux dans les propositions soumises au ministre. Le programme des services voyageurs des chemins de fer en est un bon exemple. Le ministère n'est donc pas assuré qu'il utilise ''au mieux tous les moyens de transport disponibles au prix de revient global le plus bas...'', comme le stipule la Loi nationale sur les transports.

Rôle de l'agent financier supérieur

13.24 Des programmes importants ont été élaborés sans que l'agent financier supérieur (AFS) en évalue les répercussions financières ou donne son avis sur celles-ci. Pareillement, la participation de l'AFS a été minime aussi bien dans la définition des contrôles financiers nécessaires pour appliquer les programmes que dans l'observation de la façon dont les gestionnaires de programme ont contrôlé leurs résultats financiers.

13.25 Même si le rôle et les fonctions de l'agent financier supérieur ont été définis de façon adéquate, nous avons constaté qu'il a été incapable de les remplir dans le cas du programme des transports de surface.

Mesure de l'efficacité des programmes et rapports qui s'y rattachent

13.26 En 1975, le sous-ministre a attribué à la direction de l'Évaluation les responsabilités en matière d'évaluation de l'efficacité des programmes, mais la direction n'a réalisé aucune évaluation de cet ordre en ce qui concerne les principaux programmes des transports de surface. De plus, même si cette direction a été chargée de veiller à l'établissement de mesures du rendement, ce qui comprend notamment des indicateurs d'efficacité, aucune mesure satisfaisante n'a été mise au point pour les programmes des transports de surface.

13.27 Au cours de 1981, certaines initiatives ont été prises afin de respecter les lignes directrices du Bureau du contrôleur général sur l'établissement de la structure et sur la planification de l'évaluation des programmes. Il n'est pas encore prouvé que ces efforts ont abouti à l'établissement de mesures satisfaisantes de l'efficacité des programmes.

Vérification interne

13.28 Le travail effectué par les services de vérification interne du ministère était de portée trop restreinte pour être utile à notre examen. Le groupe n'avait pas vérifié les éléments importants du programme des transports de surface. Par exemple, les contrôles de gestion relatifs aux services voyageurs des chemins de fer ou à l'aide au transport maritime n'avaient pas été examinés au cours de 1978, 1979, 1980 ou 1981. Ces activités représentent pourtant des dépenses annuelles de plus de 675 millions de dollars.

13.29 Les vérifications qui ont été faites ont surtout porté sur les systèmes d'administration et de soutien. Les rapports de vérification ne faisaient pas ressortir les constatations importantes pour que le sous-ministre y porte attention et, dans certains cas, les preuves à l'appui des constatations étaient insuffisantes.

Portée de la vérification

13.30 Nous avons étudié la planification des principaux programmes. En examinant la qualité de l'information utilisée dans la prise des décisions, nous avons prêté une attention spéciale à l'analyse que le ministère faisait des répercussions que les diverses formes de transport peuvent avoir les unes sur les autres. Nous nous sommes également demandés si les facteurs pertinents comme les coûts, les avantages et les répercussions avaient été cernés, analysés et comparés et si, le cas échéant, les diverses solutions possibles avaient été relevées afin que le ministre les étudie. Les critères de notre étude ont été tirés du Guide du Bureau du Conseil privé sur la préparation des documents de discussion et les mémoires au Cabinet. Ce guide énonce les responsabilités des cadres supérieurs pour ce qui est de s'assurer que le ou les ministres intéressés possèdent des renseignements objectifs sur toutes les solutions raisonnables et possibles afin de prendre des décisions éclairées quant aux coûts pour répondre le mieux possible aux objectifs sociaux et économiques visés.

13.31 Etant donné que l'essentiel des dépenses du programme des transports de surface est constitué de marchés d'exploitation, de subventions et de contributions, nous avons examiné si le ministère négociait les accords conformément aux objectifs approuvés et en tenant compte comme il se doit de l'économie et de l'efficience. Nous avons évalué le système de gestion utilisé pour appliquer les programmes, notamment les contrôles financiers, l'évaluation du rendement ainsi que la vérification. Nous avons plus particulièrement étudié la façon dont le ministère gère ses marchés avec les sociétés de la Couronne. Le Parlement a accordé des crédits au ministère afin que ce dernier puisse effectuer des paiements à ces sociétés en échange de certains services. Ainsi, le ministère est tenu de rendre compte des fonds dépensés à partir du Fonds du revenu consolidé afin que l'on puisse s'assurer que les affaires du gouvernement sont bien administrées dans l'intérêt des contribuables.

13.32 Il est essentiel qu'il y ait des rapports sur les résultats de programme si l'on veut assurer l'obligation redditionnelle et permettre aux ministres de réviser les programmes au besoin. Nous avons donc examiné les méthodes utilisées pour évaluer l'efficacité des programmes des transports de surface.

13.33 Dans le cas du transport des grains, nous n'avons pas examiné en détail les dispositions prises ou les justifications invoquées pour louer plutôt qu'acheter les 2 000 wagons-trémies que le ministère avait acquis en 1980. Ces dispositions de location à long terme ont été prises par la Commission canadienne du blé, à titre de mandataire de la Couronne. Nous n'avons pas examiné non plus les activités du Bureau du coordonnateur du transport des grains, car le ministère nous a informés que celui-ci relevait directement du ministre des Transports.

13.34 La vérification a été réalisée au ministère des Transports. Dans certains cas concernant des sociétés de la Couronne, nous avons demandé des renseignements aux vérificateurs externes du Canadien national.

Observations et recommandations

Transport ferroviaire

Programme de services voyageurs des chemins de fer

13.35 Politique de 1976 sur les services voyageur des chemins de fer. Au milieu des années 70, le ministère des Transports s'est lancé dans une étude approfondie de la politique des transports. En 1975, le gouvernement a déposé sa politique des transports à la Chambre des communes. En janvier 1976, le gouvernement proposait:

que le ministre des Transports soit autorisé, en principe, à subventionner intégralement, au fur et à mesure des besoins et sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, la mise en place ou la rationalisation des services voyageurs des chemins de fer dans le cadre du réseau renouvelé, lorsqu'il sera sur pied et que les mesures de contrôle et les stimulants concernant la gestion et l'exploitation seront mis en oeuvre;

13.36 L'objectif suivant a été énoncé dans une directive à ce sujet:

L'objectif de ce plan sera de rechercher la meilleure méthode de répondre aux besoins des voyageurs, sans égard au mode et, en particulier, d'adopter les quelques principes suivants:

a)il importe de réduire considérablement le montant actuellement accordé en subventions aux services voyageurs et d'augmenter de beaucoup la capacité d'autofinancement des chemins de fer...

f)les tarifs ferroviaires devront être fixés en vue d'améliorer la rentabilité d'exploitation et de réduire le montant des subventions nécessaires; les coûts de l'amélioration de la qualité et de la fiabilité du service devront être pris en compte lors de l'établissement des tarifs...

13.37 La politique sur les services voyageurs a été déposée à la Chambre en janvier 1976. Dans cet énoncé, le gouvernement définissait les diverses catégories de services, évaluait les coûts historiques et futurs de ces services et étudiait les améliorations possibles pour la planification et la prestation

de ces services. Après la publication de cet énoncé, en 1976, c'est d'abord au ministère qu'il incombait de veiller à la bonne application du programme. Toutefois, les principales activités nécessaires pour mettre le programme en oeuvre ont été confiées à un certain nombre d'organismes comme la CCT et VIA.

13.38 Au même moment, le ministre des Transports demandait au ministère de se mettre à l'étude d'un plan d'ensemble pour rationaliser les services voyageurs des chemins de fer au Canada et d'en assurer l'élaboration et l'application. La CCT devait s'occuper de la rationalisation. Ce plan devait permettre d'enrayer deux tendances: le déclin dans l'utilisation des services voyageurs et l'augmentation des subventions nécessaires pour assurer ces services. Annonçant cette politique, le ministre des Transports définissait quatre priorités:

le maintien des services aux localités éloignées;

l'amélioration des services dans les corridors à forte population afin de répondre à la demande possible du marché;

-la rationalisation des services transcontinentaux;

- la réduction des services régionaux.

13.39 L'objectif global était d'assurer l'élaboration d'un plan d'ensemble qui permettrait de réduire les subventions fédérales grâce à la rationalisation et à la revitalisation des services voyageurs du réseau des chemins de fer.

13.40 Rationalisation. On devait atteindre les grands objectifs énoncés dans la politique de 1975 en éliminant, en réduisant ou en consolidant les services. La méthode choisie pour appliquer la politique faisait largement appel aux audiences de la CCT qui, selon le ministère, ne furent pas à la hauteur des espoirs que traduisait la politique de 1976. En effet, ni ce processus ni les audiences n'ont permis d'atteindre les résultats escomptés. Par exemple, le plan du CCT pour la rationalisation du réseau des services entre les Maritimes et le Canada central ne proposait pas d'éliminer les services qui faisaient double emploi, ce qui était pourtant l'objectif poursuivi. Ce plan, qui devait être mis au point en 1977, n'a pas été achevé avant juin 1979. Le fait qu'on n'ait pas réussi à rationaliser rapidement les services est l'un des facteurs qui ont amené le Cabinet à décider, en 1981, de limiter le financement gouvernemental pour tous les services voyageurs, ce qui a entraîné d'importantes coupures de services et des remaniements des itinéraires.

13.41 Revitalisation. Un autre élément de la politique de 1976 était la nécessité d'un groupe intégré de gestion dont la seule mission serait de gérer les services voyageurs des chemins de fer. Cette idée s'écartait beaucoup des dispositions existantes, qui exigeaient simplement du CN et du Canadien Pacifique (CP) de respecter une obligation statutaire minimale en fournissant des services voyageurs. Au départ, les deux compagnies de chemins de fer ont été priées d'élaborer une approche commune pour gérer les services. En 1977, on créa VIA, filiale du CN. Les compagnies n'ont toutefois pas réussi à s'entendre sur des modalités de gestion commune pour les services voyageurs. C'est alors que la Couronne a acheté au CN les actions de VIA et modifié la Loi sur l'administration financière pour y inclure VIA comme société de la Couronne de l'annexe D.

13.42 On concevait VIA comme un moyen de planifier, de gérer et d'exploiter les services voyageurs au Canada. La CCT devait rendre des décisions de réglementation et VIA devait assurer des services d'un type, d'une

qualité et d'un niveau donné, conformément à des marchés de services conclus entre la société et le ministre des Transports. Ces marchés précisaient les conditions auxquelles les paiements du gouvernement seraient autorisés.

13.43 Définition insuffisante du rôle des services voyageurs des chemins de fer. Le ministère n'a pas suffisamment défini le rôle des services voyageurs des chemins de fer par rapport aux autres moyens de transport. Plus précisément, en proposant un rôle pour ces services, le ministère n'a pas pleinement tenu compte des énoncés de politique en matière de transport déposés à la Chambre des communes en 1975 et 1976. Les politiques exigeaient que le ministère détermine la meilleure façon de répondre aux besoins des voyageurs, peu importe le moyen de transport, avant d'accepter le chemin de fer de préférence aux autres moyens. Bien que le processus de rationalisation entamé par la CCT ait examiné les divers moyens de transport disponibles, il ne s'est pas révélé une méthode efficace pour répondre aux besoins.

13.44 Le ministère n'a pas vu à la réalisation d'une évaluation indépendante du marché, ni avant la création de VIA ni par la suite, pour établir la rentabilité de services voyageurs des chemins de fer précis. Par exemple, il n'a pas suffisamment évalué dans quelle mesure les services de chemins de fer peuvent concurrencer les autres moyens de transport, comme l'autocar, l'avion et la voiture particulière, sur les divers itinéraires. Des études dans ces domaines permettraient au ministère de donner des conseils judicieux pour éliminer, modifier ou améliorer les itinéraires au moment le plus opportun et suivant un plan bien ordonné qui tient compte du rôle que jouent les autres moyens de transport.

13.45 Planification initiale. C'est en 1975 et en 1976 qu'a été réalisé l'essentiel de la planification initiale pour l'application du programme de services voyageurs des chemins de fer. On n'avait pas défini d'approche saine pour la réalisation du programme avant de créer VIA et de désigner la société comme moyen-clé d'appliquer ce programme. Le ministère n'a pas suffisamment planifié comment VIA devait assurer les services voyageurs. Nous n'avons pas trouvé trace d'un plan précis qui tienne compte soit des objectifs de la politique de 1976 sur les services voyageurs des chemins de fer soit des besoins du programme du point de vue des ressources et des consultations interministérielles nécessaires à une application satisfaisante. Aucune trace non plus au ministère de plans de VIA ou du ministère sur les questions budgétaires, les charges d'exploitation et les autres méthodes de contrôle et de gestion nécessaires pour définir les besoins en information des participants et régler les problèmes qui pouvaient surgir pendant l'application. On a négligé des facteurs importants comme l'analyse de la circulation, les objectifs de coûts et de revenus par itinéraire et l'analyse des tarifs. En outre, à peu près rien ne montre, au ministère, que VIA a évalué les besoins en matière d'immobilisations comme il le fallait à partir des coûts et des avantages pour le programme. Enfin, le ministère n'a élaboré aucun critère précis pour contrôler le rendement de VIA ou évaluer le programme.

13.46 Au départ, la création de VIA était expérimentale et on devait surveiller étroitement les progrès de la société. Cependant, le ministère lui a permis de choisir ses propres orientations sans pour autant l'assujettir à des rapports et à des contrôles satisfaisants, ce qui n'est guère compatible avec le caractère ''expérimental'' de VIA.

13.47 En résumé, un important mécanisme indépendant chargé d'administrer les services voyageurs des chemins de fer était en place avant même que ne soit adoptée une structure rationnelle des itinéraires et avant toute évaluation des

besoins à long terme en matière d'immobilisations. Dans ces circonstances, le ministère ne pouvait guère être en mesure de fixer et d'imposer des objectifs précis à VIA, d'élaborer des critères permettant de juger du rendement de la société et, enfin, d'influer sur l'orientation du programme.

13.48 Programme de services voyageurs des chemins de fer situation actuelle. Les dépenses d'exploitation et d'immobilisation dépassent les 506 millions de dollars par année, ce qui représente plus de la moitié des crédits annuels du programme des transports de surface. La prestation de ces services voyageurs est l'une des activités les plus remarquées et controversées du gouvernement et il est probable qu'elle le demeurera. À l'heure actuelle, les subventions fédérales dépassent les $50 pour chaque voyageur payant, ce qui représente 70 c. de chaque dollar que VIA dépense.

13.49 Non-réduction des subventions. Les efforts déployés par le ministère pour réduire les subventions en rationalisant et en revitalisant les services voyageurs des chemins de fer se sont soldés par un échec. Les subventions annuelles au titre des services fournis par VIA s'établissent maintenant au double du plafond de 240 millions de dollars fixé par le Parlement lorsque celui-ci a approuvé la création de VIA en 1977. Les pertes d'exploitation ont, elles aussi, été beaucoup plus fortes que les montants prévus par le Cabinet en 1978 et plus élevées que le plafond de 506 millions de dollars fixé en juillet 1981 pour l'exploitation et les immobilisations, au moment où d'importantes coupures de services ont été décrétées. D'après les rapports que le ministère avait fait parvenir aux ministres en 1978, les pertes d'exploitation en 1981 devaient être de 288 millions de dollars, en dollars de 1981. Toutefois, les pertes réelles ont été d'au moins 399 millions de dollars. La différence est donc de 111 millions de dollars pour l'année.

13.50 Selon le ministère, le principal problème dans la prévision des coûts de subvention des services voyageurs est le taux d'augmentation des coûts des chemins de fer. Ceux-ci sont plus élevés que les taux que le ministère a utilisé dans ses prévisions, car il s'est servi des taux d'inflation approuvés par le Conseil du Trésor, taux inférieurs à ceux de l'inflation subie par le secteur ferroviaire. En outre, le ministère souligne que le gouvernement n'a pas exercé de contrôle sur la charge de travail de VIA et sur la demande de services faite auprès de CN et de CP. Selon notre étude, d'autres facteurs interviennent également:

-Bien que les revenus aient augmenté, le taux de croissance suscité par l'augmentation des tarifs et du nombre de clients n'a pas permis d'atteindre les objectifs établis en 1980 et en 1981.

-Les frais généraux de VIA ont augmenté considérablement depuis le début de ses activités. Certaines augmentations des frais généraux étaient prévues; toutefois, VIA ne les a pas justifiées de façon satisfaisante auprès du ministère. En outre, la compagnie de chemins de fer n'a pas expliqué dans quelle mesure les frais généraux accrus ont favorisé la réduction des coûts d'exploitation ou l'augmentation des revenus.

-Des immobilisations importantes ont été financées sans analyse satisfaisante du rendement prévu par rapport à l'investissement.

13.51 L'absence de contrôle approprié des dépenses se traduit par les importants financements supplémentaires que le programme a nécessités depuis sa création. En outre, les dépenses de 1981-1982 ont dépassé les crédits, comme permet de le constater le tableau suivant (en milliers de dollars).

Exercice financier	Budget principal des dépenses	Budgets supplémentaires	Dépenses Total	Différence en plus réelles	(en moins)
1978-1979	$132 875	$-	$132 875	$63 385	$(69 490)
1979-1980	234 000	111 650	345 650	341 451	(4 199)
1980-1981	424 300	30 822	455 122	451 669	(3 453)
1981-1982	399 200	107 021	506 221	540 618	34 397

13.52 Il est évident que ce programme n'a pas permis de réduire comme on l'espérait les subventions fédérales et que ses dépenses ont toujours dépassé les prévisions soumises au ministre et au Parlement. D'autres coupures s'imposeront peut-être si l'on veut éviter que les coûts ne dépassent les plafonds qu'impose présentement le Cabinet.

13.53 Responsabilités et obligation redditionnelle. Il y a recoupement des responsabilités respectives des différents participants qui appliquent le programme. Le ministère nous a informés que VIA avait été créée dans un milieu législatif et réglementaire complexe qui accorde à un certain nombre d'individus et de groupes un droit d'intervention dans le programme sans qu'ils aient pour autant à rendre compte directement:

-La Commission canadienne des transports exerce ses pouvoirs conformément à la Loi nationale sur les transports et à la Loi sur les chemins de fer. Elle a compétence pour établir le niveau de services minimum et les tarifs (lorsqu'il y a opposition du public) sans avoir à répondre des conséquences financières.

-VIA est une société de la Couronne de l'annexe D et elle est comptable au Parlement par l'entremise du ministre. Par conséquent, VIA dirige ses opérations de façon indépendante même si le ministère lui paie 70 p. 100 de tous ses coûts d'exploitation.

-Le CN et le CP, qui possèdent les voies ferrées et les emprises, fournissent à VIA Rail divers services. Les frais de ces services comptent pour une part importante des coûts d'exploitation de VIA.

-Le Conseil du Trésor et le ministère des Finances exercent leurs pouvoirs en vertu de la Loi sur l'administration financière. Le Secrétariat du Conseil du Trésor joue un rôle important en stipulant le taux d'augmentation autorisé en ce qui a trait aux coûts des programmes.

13.54 Par conséquent, le ministère des Transports n'a pas été en mesure de contrôler la prise des décisions et d'apporter les modifications nécessaires au programme pour en atteindre les objectifs tout en obtenant les résultats financiers désirés. Il est indispensable au succès de ce programme de tirer au clair la question des responsabilités de chacun des participants. Le ministère nous a annoncé qu'il est en train de rédiger un document de discussion public qui permettra de s'attaquer à ce problème.

13.55 Information de gestion. Au cours des étapes de la planification et de l'application du programme, les consultations et l'information sur les aspects financiers, l'exploitation et le marketing ont été insuffisantes. Le ministère ne s'est pas servi des données disponibles à la Commission canadienne des transports, organisme qui dispose d'une vaste expérience et de connaissances considérables pour évaluer le coût d'exploitation des services voyageurs des chemins de fer et de leurs subventions. Nous avons constaté que les renseignements du ministère lui-même sur les coûts et les revenus des opérations de VIA étaient insuffisants. Les rapports réguliers sur le rendement, exigés dans le marché du 20 avril 1978 conclu avec VIA pour les services voyageurs, étaient peu fiables car les données n'étaient ni complètes, ni uniformes, ni produites au moment voulu. L'article 6.4d du marché stipule que:

VIA produira des rapports contenant les renseignements que le ministre pourra exiger et au moment où celui-ci l'exige. Ces rapports comprendront notamment, sans toutefois y être limités, ... des rapports trimestriels sur le rendement d'exploitation et les données financières, produits dans les quinze (15) jours suivant le dernier jour de chaque trimestre. (traduction)

13.56 D'après notre examen, aucun des paiements versés par le ministère au titre des services fournis par VIA depuis 1978 n'a fait l'objet d'une vérification complète. Cependant, au moment où se terminait notre travail, une vérification des coûts de VIA était en marche. Ces vérifications revêtent une importance cruciale puisqu'il est difficile d'accepter d'emblée les données sur l'exploitation de VIA. Ainsi, il arrive parfois que les chiffres du même trimestre soient modifiés d'un rapport à l'autre et que des changements soient faits sans explication aucune. Pour aucun exercice financier, le ministère n'a pu obtenir de VIA une comparaison entre les données financières et d'exploitation, réelles et prévues, pour l'ensemble des services de la société. D'autres renseignements essentiels sont carrément omis, par exemple, le nombre des passagers par itinéraire ou groupe d'itinéraires.

13.57 Or, ces renseignements sont essentiels à l'évaluation de la demande globale de services voyageurs des chemins de fer, à l'estimation des besoins à venir en matière de financement et au contrôle des résultats du programme de transport ferroviaire des voyageurs. Ils sont également importants pour donner des évaluations exactes du coût de l'entretien de nombreux itinéraires particuliers et des coûts des services connexes. Faute d'information suffisante, les évaluations de coûts du programme établies par le ministère ont constamment été inexactes. Celui-ci signale que le refus du Conseil du Trésor d'approuver des taux de prévision pour l'augmentation des coûts qui soient adaptés au secteur ferroviaire a contribué à créer des problèmes.

13.58 Lorsque VIA s'adresse au gouvernement pour obtenir le financement d'une immobilisation, le ministère ne dispose d'aucun moyen satisfaisant de savoir si celle-ci sera rentable et si VIA a calculé dans sa demande tous les coûts supplémentaires que pourraient entraîner les dépenses initiales. Ainsi, l'achat de trains à haute vitesse nécessite d'autres dépenses pour l'amélioration de la voie ferrée, les services d'entretien, etc. On a financé des immobilisations considérables sans bien connaître ces coûts supplémentaires importants.

13.59 VIA n'a fourni au ministère aucune étude de marketing qui corrobore les hypothèses et les projections de revenus de la société ou détermine les revenus, les prix, les niveaux de service et les caractéristiques de l'utilisateur. Ces études sont nécessaires pour savoir dans quelles conditions le réseau ferroviaire de transport des voyageurs pourrait éventuellement devenir rentable.

13.60 Bref, une insuffisance générale d'information a empêché le ministère de fournir aux ministres des données sûres qui puissent servir de base aux décisions sur des questions importantes comme la structure des itinéraires, les niveaux de service et les besoins d'immobilisations et d'exploitation de VIA. Le ministère n'a pas non plus été en mesure de garantir aux ministres qu'il peut limiter les paiements à VIA au plafond fixé par le gouvernement ou aux crédits annuels consentis par le Parlement.

13.61 Il importe également de noter que le ministère a déjà commencé à améliorer le contrôle qu'il exerce sur ce programme. Il s'est efforcé d'obtenir plus d'information sur les coûts et les revenus de VIA, d'améliorer la base de renseignements pour l'établissement des prévisions budgétaires et il tâche de clarifier les rôles et les responsabilités des principaux participants au programme.

13.62 L'importance et la nature des observations formulées dans le présent chapitre révèlent que des modifications en profondeur s'imposent si l'on veut que le ministère des Transports exerce un contrôle satisfaisant sur le programme de services voyageurs des chemins de fer. En conséquence, nos recommandations portent essentiellement sur les principaux secteurs dont le gouvernement devrait s'occuper en vue d'établir ce contrôle amélioré et de déterminer l'orientation future du programme.

13.63 Le ministère des Transports devrait demander des directives au gouvernement afin de:

-définir clairement les rôles des organismes qui participent à l'application du programme de services voyageurs des chemins de fer ainsi que les liens entre ces organismes;

-définir un rôle précis pour les services voyageurs des chemins de fer en tenant compte des autres moyens de transport;

-réaliser une évaluation des possibilités du marché pour chaque itinéraire et prendre en compte cette évaluation dans toute décision d'ordre opérationnel et réglementaire;

-élaborer des stratégies pour la commercialisation, pour tation et, au besoin, la réduction ou l'élimination des services;

-mettre au point une série de critères pour mesurer le rendement VIA et évaluer ses besoins au chapitre des immobilisations;

-voir à attribuer les responsabilités de contrôle et d'évaluation de tous les aspects des opérations de VIA;

-mettre au point des méthodes pour garantir des rapports qui soient présentés à temps et contiennent des renseignements pertinents.

Le ministère répond qu'il est à élaborer un document de stratégie et de discussion pour réviser l'ensemble des exigences législatives du programme de services voyageurs des chemins de fer, y compris les rôles des diverses institutions participantes et les relations qui existent entre elles. En consultation avec les trois compagnies de chemins de fer, il est à mettre sur pied un système d'information de gestion et de contrôle des coûts. Le ministère a l'intention d'effectuer une étude multimodale en 1983 pour analyser les

possibilités du marché pour les services voyageurs des chemins de fer. Il a en outre affecté des ressources permanentes à l'évaluation des programmes.

13.64 À notre avis, ce serait un grave risque financier pour le contribuable canadien que de permettre à VIA de continuer de fonctionner avec l'indépendance dont elle jouit présentement sans définir clairement au préalable le rôle des services voyageurs des chemins de fer en tenant compte des autres moyens de transport et sans préciser l'obligation redditionnelle de tous les participants au programme.

Transport maritime

13.65 La direction générale de l'Aide au transport maritime administre un programme de subventions qui, entre autres moyens de transport de surface, garantit les services de traversier et de cabotage. En 1976, le Cabinet approuvait la politique d'aide au transport maritime qui précisait les catégories de services admissibles à une aide financière. Divers exploitants reçoivent une aide financière, mais étant donné que la majeure partie du budget de la direction générale de l'Aide au transport maritime est consacrée à CN Marine, la vérification s'est limitée aux dispositions prises entre cette société et le ministère.

13.66 Dans nos rapports annuels de 1977 et de 1978, nous exprimions des craintes sérieuses devant le peu de contrôle que le gouvernement fédéral exerçait sur l'argent versé en subventions pour les services de traversiers assurés par le CN dans la région de l'Atlantique. Le ministère absorbe les déficits calculés chaque année par le CN, cependant, aucune entente officielle ne permet au ministère de vérifier ces déficits.

13.67 Pour assurer un meilleur contrôle des sommes qui servent à combler les déficits, on a créé en 1978 la société CN Marine, filiale du CN, et un accord entre le ministère des Transports, le CN et CN Marine a fixé les conditions aux termes desquelles CN Marine assurerait les services de traversier dans la région de l'Atlantique.

13.68 En 1981-1982, CN Marine a reçu 143 millions de dollars pour assurer les services de traversier, ce qui représente 84 p. 100 des dépenses du programme de transport maritime. Les dépenses totales depuis 1979, année à laquelle la société fut créée, dépassent les 535 millions de dollars.

Planification du programme

13.69 Dans la poursuite des objectifs du ministère en matière d'aide au transport maritime, la direction générale de l'Aide au transport maritime s'occupe de planifier tant les niveaux de service à assurer que les méthodes de prestation. Étant donné les conditions fixées par l'accord tripartite qui régit les activités de CN Marine pour une période de cinq ans, nous avons constaté que la planification annuelle du ministère est, en général, satisfaisante.

13.70 Le processus de planification permet notamment de rationaliser le programme en clarifiant et en interprétant ses objectifs, de négocier avec les provinces et les autres parties intéressées pour établir les besoins en matière de transport, de trouver des solutions de rechange pour atteindre les objectifs du programme et de présenter des recommandations au ministre des Transports.

13.71 Le ministère a examiné les tarifs en vigueur pour les services subventionnés de traversiers et les a modifiés de façon que toute augmentation des coûts d'exploitation soit au moins partiellement compensée par une hausse de tarif. Dans certaines circonstances, il a également modifié le niveau de service de plusieurs traversiers de la côte est pour tenir compte soit de l'évolution de la demande soit de la disponibilité d'autres moyens de transport. Toutefois, dans le cas des services de traversiers de la Baie de Fundy, qui coûtent actuellement 14,3 millions de dollars par année au Canada, le ministère n'a pas entièrement analysé les divers moyens de transport. Le ministère déclare qu'une évaluation complète de ces services exige la participation des provinces. Un comité fédéral-provincial sur les transports examine présentement les aspects multimodaux de ces services.

13.72 Pour certains itinéraires de la Baie de Fundy, il ne semble guère y avoir de justification économique, sur le plan du transport, pour verser des subventions. Par exemple, il est beaucoup plus économique et rapide de se rendre en automobile de Portland (Maine) à Halifax que d'emprunter le traversier et de faire le reste du trajet en voiture. Nous avons remarqué que le gouvernement fédéral n'est pas tenu par la Constitution de subventionner les services de traversiers de la Baie de Fundy. Cet exemple, parmi d'autres, montre que le gouvernement doit tenir compte de manière plus explicite de l'ensemble des moyens de transport dans ses décisions. Le ministère nous a expliqué qu'il redouble d'efforts en ce sens.

Application du programme

13.73 Accords d'exploitation. L'application du programme d'aide au transport maritime consiste entre autres à négocier et à administrer des accords, notamment ceux qui ont trait aux demandes de budgets d'immobilisations, et à verser des subventions. Les dépenses en capital, particulièrement celles de CN Marine, peuvent amener le gouvernement à prendre des engagements d'importance quant aux subventions à venir.

13.74 Lorsque le ministère négocie des marchés avec certaines sociétés pour assurer les services de transport maritime, sa préoccupation première est d'assurer un niveau de service donné au coût le plus bas pour la Couronne. L'accord tripartite entre le ministère, le CN et CN Marine se fondait sur la nécessité de contrôler les dépenses et de promouvoir une gestion efficiente et rentable des services de traversiers sur la côte est. Il prévoit une négociation périodique des subventions à verser à CN Marine pour combler les déficits de services bien administrés. En outre, il stipule que des mécanismes de mesure du rendement seront adoptés de façon qu'on puisse évaluer les divers services et établir des comparaisons directes entre les différents services.

13.75 L'accord tripartite et les accords d'exploitation annuels conclus avec CN Marine pour subventionner les services de traversiers sur la côte est précisent les rôles et les responsabilités des parties en cause, les niveaux de service ainsi que les conditions de paiement. Ils prévoient également des mécanismes de mesure et de rapports périodiques sur le rendement. Deux grandes préoccupations subsistent néanmoins.

13.76 Tout d'abord, le ministère ne possède pas toute l'information voulue pour évaluer l'économie et l'efficience de CN Marine. Les subventions se fondent sur les coûts d'exploitation nets pour l'exercice terminé le 31 décembre 1978. Le ministère n'a pas évalué l'économie et l'efficience de CN Marine pour cette année de référence, c'est-à-dire 1978, afin de déterminer si cela représentait

un niveau raisonnable d'économie et d'efficience, avant de signer les accords. Les données sur le rendement actuel, comme le coût d'exploitation par mille, révèlent que les coûts des services de traversiers de CN Marine sont beaucoup plus élevés que ceux d'autres exploitants de traversiers. Ces services peuvent différer à bien des égards; cependant, si tel est le cas, le ministère doit trouver d'autres façons d'évaluer l'économie et l'efficience de l'exploitation de CN Marine. Il ne dispose toutefois pas de toute l'information voulue et il a été dans l'impossibilité de vérifier de façon indépendante l'économie et l'efficience des activités de la société depuis 1979.

13.77 CN Marine produit des rapports financiers et des rapports d'exploitation ainsi que des budgets qui fournissent bien certains renseignements. Cependant, le ministère n'a pas mis au point des normes de rendement pour les principaux éléments de coût des activités de la société comme la main-d'oeuvre, le carburant et l'entretien. Or, ces normes sont essentielles si le ministère souhaite mesurer le rendement par itinéraire. Sans ce genre de renseignements ou une vérification intégrée des activités de la société, le ministère ne peut acquérir de façon indépendante l'assurance qu'il n'a subventionné que les coûts de services bien administrés, comme l'exige le Cabinet.

13.78 Il faudrait élaborer des normes et des systèmes de rapports qui permettant au ministère d'évaluer l'efficience et l'économie des activités de CN Marine.

Le ministère répond qu'il est à mettre au point des indicateurs de rendement selon les services particuliers. La diversité des caractéristiques d'ordre climatique et des conditions d'exploitation empêche une comparaison efficace des divers services. Le ministère a mis au point une base d'information qui servira à l'élaboration d'indicateurs de rendement des services.

13.79 Deuxièmement, les négociations entre le ministère et CN Marine sur les subventions à verser à la société s'appuient sur les budgets. Les vérifications réalisées par le Bureau des services de vérification (BSV) pour le compte du ministre des Transports se fondent sur les dépenses réelles. Par conséquent, la sous-évaluation de 4,6 millions de dollars révélée par les vérifications du BSV dans les revenus nets n'influe pas sur le montant versé à la société. La différence représente 27 p. 100 du revenu net déclaré pour 1979 et 1980. La nature du montant sous-évalué révèle qu'une portion des bénéfices non répartis de la société dépassant le niveau autorisé s'explique par des éléments autres qu'une amélioration du rendement. Si l'on ajoute à cela le fait que les accords n'obligent pas CN Marine à rembourser les profits excessifs, le ministère se trouve dans l'impossibilité de profiter pleinement des vérifications.

13.80 Le ministère des Transports devrait veiller à ce que les accords conclus à l'avenir avec CN Marine comportent des dispositions exigeant la vérification, avant la négociation, des données d'exploitation de l'année en cours et le redressement de toute erreur dans les prévisions décelée par les vérifications subséquentes des chiffres réels.

13.81 Financement des immobilisations. Le ministère a accepté, dans l'accord tripartite, de verser 143 millions de dollars, selon les besoins, pendant une période de cinq ans, au titre des projets d'immobilisations de CN Marine. Ces demandes de fonds figurent dans le budget annuel des immobilisations du CN déposé au Parlement et les sommes sont prévues dans les crédits annuels. Pour transférer les fonds du budget des immobilisations du CN à CN Marine, le ministère achète des actions du CN qui, à son tour, acquiert des actions de CN Marine. L'accord stipule que la nature de chacun des projets d'immobilisations subventionnés, comme la construction d'un traversier, et le moment choisi pour

sa réalisation doivent être acceptés par le ministre des Transports, qui doit également être convaincu que le projet est nécessaire pour permettre à CN Marine d'assurer les services de transport maritime faisant l'objet du marché. Le ministre doit également avoir la certitude que la contribution demandée pour le projet est justifiée.

13.82 Nous avons constaté que le ministère avait versé quelque 25 millions de dollars à CN Marine à même le Fonds du revenu consolidé pour des paiements versés d'avance au constructeur du traversier M.V. Abegweit dans le but précis de réaliser des économies sur des augmentations de coût prévues de 2,9 millions de dollars. Cependant, nous n'avons trouvé aucune trace dans les documents que l'on ait tenu compte du coût de cette avance pour la Couronne au moment où l'on projetait ces économies. Il est très rare que l'on puise dans le Fonds du revenu consolidé, avant même que la nécessité n'en soit établie, de façon à réduire les coûts déclarés de certaines immobilisations.

13.83 De plus, nous avons constaté que CN Marine n'a pas avancé ces 25 millions de dollars au constructeur comme le ministère l'avait supposé. La société a plutôt placé ces fonds dans un compte de banque spécial au nom du constructeur, en fiducie pour CN Marine. Le ministère a appris par la suite que les 4,8 millions de dollars en intérêts avaient été affectés au coût en capital du bâtiment. Le ministère ignorait également que CN Marine avait versé au constructeur $163 000 pour que celui-ci consente à ces dispositions.

13.84 Nous n'avons pu établir ni pourquoi CN Marine avait ouvert ce compte ni pourquoi elle avait accepté de verser cet argent au constructeur du bâtiment. Nous avons signalé cela à l'agent financier supérieur du ministère qui est membre du Conseil de direction de CN Marine. Conformément à une entente prise avec le président du CN, nous avons demandé des renseignements aux vérificateurs externes de CN Marine pour confirmer et clarifier les circonstances entourant l'ouverture de ce compte en fiducie et le versement de $163 000 à l'entrepreneur. À ce jour, nous n'avons reçu aucune explication ou information satisfaisante à ce sujet. Le ministère nous a informés qu'il examinait la question avec le président de CN Marine.

13.85 Tant que nous n'aurons pas d'explication sur les quatre points suivants, il nous sera impossible de nous prononcer sur le bien-fondé de cette transaction:

- nous ne pouvons évaluer les avantages que la Couronne retire de ces dispositions. D'après divers documents, les fonds ont été avancés pour prévenir les hausses de coûts, mais nous n'avons trouvé aucune preuve que l'on ait tenu compte du coût de l'avance au moment où l'on projetait les économies de 2,9 millions de dollars;
- les avantages ou autres motifs du versement de $163 000 au constructeur de navire à même le compte en fiducie demeurent obscurs;
- nous ignorons pourquoi CN Marine a déposé les 25 millions de dollars dans un compte de banque distinct au nom du constructeur, en fiducie pour CN Marine;
- nous nous interrogeons quant au bien-fondé d'affecter les 4,8 millions de dollars en intérêts aux coûts d'immobilisations de CN Marine et quant à l'omission de divulguer intégralement ces faits au Parlement.

On ne s'entend toujours pas sur le coût total du bâtiment et on n'en connaît pas encore la date exacte de livraison.

13.86 Acquisition de biens d'équipement par location à long terme. Notre examen a fait ressortir un exemple d'accord de location à long terme qui pourrait se solder par l'acquisition de biens d'équipement par la société sans qu'elle obtienne les autorisations voulues. CN Marine a conclu un accord d'affrètement du M.V. Astron qui lui coûtera un minimum de $ 878 000 par année, sans compter le rajustement pour tenir compte de l'inflation. Si la société annule le contrat de location à long terme, elle doit acquérir le bâtiment au prix le plus élevé de la valeur comptable nette ou de la juste valeur marchande. Cet accord pourrait amener le gouvernement à financer l'acquisition d'un bien d'équipement important pour une société de la Couronne sans que le ministère, le ministre ou le Parlement ne puissent examiner la transaction, ce qui va à l'encontre de la politique du gouvernement sur les dépenses d'immobilisations, politique qui exige une autorisation préalable du gouvernement pour les sociétés de la Couronne en propriété exclusive.

13.87 Les accords d'exploitation conclus avec CN Marine devraient stipuler que la société doit solliciter l'approbation du ministre avant de conclure des accords de location qui pourraient se solder par l'acquisition d'immobilisations.

Le ministère répond qu'il a averti l'exploitant d'obtenir une approbation pour l'acquisition d'immobilisations par location à long terme.

Contrôle des résultats

13.88 En contrôlant les résultats du programme de transport maritime, le ministère peut savoir non seulement si ce programme a atteint ses objectifs, mais aussi quel a été le rendement des organismes subventionnés. On examine régulièrement le niveau des services assurés et on établit des comparaisons avec les résultats prévus au départ. Au besoin, des modifications sont apportées aux accords.

13.89 Le ministère s'en remet aux vérifications des exploitants de traversiers pour compléter son contrôle du programme. C'est pourquoi, en examinant la façon dont le ministère contrôle les résultats du programme et en fait rapport, nous avons étudié la portée, la périodicité et les résultats des vérifications de marchés effectuées à CN Marine par le Bureau des services de vérification pour le compte du ministre des Transports. Nous nous sommes fiés au travail de ce Bureau.

13.90 Portée des vérifications des marchés. En nommant le Bureau des services de vérification, le ministre des Transports s'est prévalu des dispositions relatives à la vérification qui figurent dans les marchés d'exploitation conclus avec CN Marine. Nous avons constaté que les vérifications ne portaient pas sur les domaines intéressant l'économie et l'efficience avec lesquelles CN Marine assure les services de traversiers dont elle a accepté la charge. Le ministère a tenté d'effectuer une vérification des opérations de CN Marine. Cependant, le CN estime que les vérificateurs du ministre ne disposent d'aucun fondement législatif ou autre pour demander à CN Marine des renseignements sur ses opérations hormis les données d'ordre strictement financier. Étant donné que le Cabinet a approuvé la création de CN Marine en vue d'améliorer le contrôle financier, l'économie et l'efficience dans l'exploitation des services de traversiers sur la côte est, les vérifications financières ne suffisent pas pour que le ministère s'acquitte de ses responsabilités, c'est-à-dire garantir qu'on tienne compte comme il se doit de l'économie et de l'efficience dans l'application du programme.

13.91 En 1981, le groupe de vérification interne du CN a effectué une vérification interne de CN Marine. Nous avons appris que le Bureau des services de vérification, au cours de sa vérification de 1980, a demandé au CN un exemplaire de ce rapport de vérification interne. Le Bureau s'est toutefois vu refuser l'accès à l'ensemble du document sous prétexte qu'il contenait des renseignements d'ordre non financier. Le CN a plutôt proposé de communiquer les parties du rapport qui, à son avis, portaient uniquement sur des questions financières. À notre avis, des restrictions de cet ordre limitent l'utilité des vérifications effectuées par les représentants du ministre chargés de veiller à l'intérêt public.

13.92 En 1980, CN Marine a commandé une étude de ses opérations. Le rapport de cette étude n'a pas fourni d'information suffisante au ministère sur l'économie et l'efficience avec lesquelles la société assurait certains services précis faisant l'objet de marchés. Le rapport indiquait qu'il n'y avait pas de renseignements suffisants pour porter un jugement sur la rentabilité du niveau des services et des immobilisations utilisées.

13.93 Le ministère devrait demander un mandat clair pour élargir la portée de ses vérifications de CN Marine de façon à y inclure un examen de l'économie et de l'efficience des opérations de la société.

Le ministère répond qu'il s'occupe de cette question dans le cadre de la révision officielle de l'accord tripartite.

13.94 Périodicité des vérifications des marchés. Lorsque les vérifications ne sont pas faites au moment opportun, leur efficacité peut être compromise. Nous avons examiné les vérifications effectuées à la demande du ministre des Transports par le Bureau des services de vérification et avons constaté que, pour 1979 et 1980, les travaux de vérification ont été commandés au Bureau trop tard pour que les résultats puissent servir dans les négociations en cours. Le rapport final de vérification pour l'exercice de 1980 n'a été publié qu'en mai 1982. Par contre, la vérification de 1981 a été commandée au Bureau à temps pour permettre la production de rapports opportuns.

13.95 Rapport sur les résultats. Lorsque le Cabinet a approuvé la création de CN Marine il a ordonné que, en 1981, le ministre présente au Cabinet un rapport sur l'efficacité des dispositions prises en 1979 avec le CN et CN Marine sur la prestation des services de transport maritime. Bien qu'on n'ait pas présenté de rapport de ce genre au Cabinet en 1981, le ministère a tout de même rédigé une ébauche de rapport que le ministre des Transports examinera.

Transport des grains

13.96 La direction générale du Transport et de la Manutention des grains du ministère des Transports est le principal conseiller du gouvernement en tout ce qui concerne l'acheminement et la manutention des grains. Elle fait rapport au ministre des Transports ainsi qu'au ministre d'État chargé de la Commission canadienne du blé. Il incombe à la direction générale d'appliquer trois programmes qui ont trait au transport des grains: le programme de remise en état des embranchements ferroviaires des Prairies, le programme de réparation des wagons couverts ainsi que le programme d'acquisition et de location à long terme de wagons-trémies. En vertu de la Loi sur les chemins de fer, la CCT est responsable des subventions au titre des embranchements.

13.97 Il est généralement reconnu que le tarif du Pas du Nid-de-Corbeau, fixé par voie législative, a des répercussions considérables sur le transport des grains. Étant donné les difficultés occasionnées par ce tarif statutaire, les chemins de fer n'ont guère été portés à investir leurs propres capitaux dans le matériel et les installations nécessaires pour le transport des grains. Le ministère nous a bien rappelé que le gouvernement, en juin 1977, a remis une décision sur la question du tarif, préférant s'en tenir à des solutions partielles. Le programme de remise en état des embranchements en est un exemple. Le ministère nous a également informés que les chemins de fer ne participent pas de plein gré à ces programmes puisque leur objectif premier est d'obtenir qu'on reconnaisse les pertes qu'ils subissent relativement au transport des grains et qu'on les rembourse en modifiant le tarif.
13.98 On prévoit qu'en 1982-1983, les dépenses du programme de transport des grains du ministère atteindront 100 millions de dollars. Environ 85 p. 100 de ce montant est versé sous forme de contributions aux compagnies de chemins de fer pour le programme de remise en état des embranchements des Prairies. Ce programme, lancé en 1977, a pour objet la réfection de 5 675 milles de voies ferrées d'ici 1992 au coût de 1,6 milliard de dollars. Un autre 12 p. 100 des dépenses du programme va à la Commission canadienne du blé à titre de contributions pour la location à long terme de 2 000 wagons-trémies pour les chemins de fer. Le 3 p. 100 qui reste va aux frais de fonctionnement du ministère. Le programme de réparation des wagons couverts a été aboli en 1981.

Planification

13.99 La planification du programme de remise en état des embranchements des Prairies accuse des lacunes dans trois domaines:

-l'attribution de la responsabilité pour l'entretien courant des embranchements remis en état;

-l'évaluation et la communication des répercussions financières importantes;

-l'élaboration de normes et de devis de construction.

13.100 Responsbilité de l'entretien des embranchements remis en état. Le programme de remise en état a été lancé parce que le gouvernement s'était rendu compte que les embranchements des Prairies se détérioraient, les compagnies de chemins de fer ayant remis les travaux d'entretien pendant 10 à 15 ans. Avant d'appliquer le programme de remise en état, le ministère n'a pas obtenu des compagnies de chemins de fer qu'elles s'engagent à ne pas remettre l'entretien des embranchements à l'avenir.

13.101 Pour appliquer le programme de remise en état, le ministère conclut des accords annuels avec le CN et le CP. Les accords 1 et 2 (1977-1980) ne précisaient pas les responsabilités quant à l'entretien futur. Les accords 3 et 4 (1980-1984) stipulent que les compagnies de chemins de fer devront entretenir tous les embranchements remis en état grâce au programme jusqu'en l'an 2000. Dans le quatrième accord, cependant, les dispositions peuvent être modifiées si, par exemple, on applique la décision de la CCT d'exclure les frais de propriété connexes des subventions versées au titre des embranchements. Si les compagnies obtiennent gain de cause, les effets à long terme sur les coûts du programme de subventions des embranchements pourraient être considérables.

13.102 Répercussions financières. Les embranchements désignés aux fins du programme de remise en état sont également admissibles aux subventions versées par la CCT. Ces subventions assurent une compensation aux chemins de fer pour les dépenses engagées sur des embranchements non rentables. Nous avons constaté qu'avant la décision du Cabinet d'entreprendre le programme, le ministère n'avait pas consulté la CCT pour examiner le chevauchement des deux programmes ou analyser, à l'intention des ministres, toutes les répercussions financières du programme de remise en état sur les subventions accordées par la CCT.

10.103 Les compagnies de chemins de fer prétendent avoir le droit d'ajouter ces coûts d'immobilisations pour lesquels elles ont déjà obtenu un remboursement du gouvernement en vertu du programme de remise en état dans le calcul de leurs pertes aux fins des subventions. Les compagnies ont déjà réclamé quelque 50 millions de dollars à la CCT pour ce double bénéfice. La CCT a statué que ces coûts n'étaient pas admissibles. Essentiellement, elle a déclaré que si on les allouait, le gouvernement serait facturé en vertu d'un programme pour des coûts déjà acquittés en vertu d'un autre. Si les compagnies de chemins de fer en appellent de cette décision et obtiennent gain de cause, le gouvernement pourrait bien devoir absorber une augmentation importante du coût des subventions. L'une des compagnies de chemins de fer a déjà demandé le droit d'interjeter appel. La Cour d'appel du fédéral n'a pas encore rendu de décision à ce sujet.

10.104 Normes de construction. L'objectif premier du programme de remise en état était de réparer et, au besoin, d'améliorer certains embranchements du réseau ferroviaire des Prairies. Toutefois, le ministère a appliqué le programme sans déterminer au préalable l'état des embranchements ni examiner les divers normes et devis de construction pouvant convenir à la remise en état et à l'amélioration des embranchements. Il a signé trois accords d'une valeur de 240 millions de dollars avant de commander une étude pour vérifier si les normes et les devis choisis convenaient. Le ministère a commandé une étude pour évaluer les normes choisies parce que les compagnies de chemins de fer exigeaient des normes plus élevées pour la remise en état. L'étude a conformité que les normes convenaient.

13.105 Cette étude, réalisée par le ''Canadian Institute of Guided Ground Transport'', a révélé que les embranchements pouvaient être améliorés selon des normes et des devis différents, c'est-à-dire qu'on pouvait les construire de façon qu'ils puissent servir pour des wagons de poids différents. Les trois premiers accords, ceux qui ont précédé l'étude, stipulaient que le CN et le CP devaient reconstruire les voies de façon qu'elles puissent servir à des wagons d'une capacité de 220 000 livres. L'étude a confirmé que la norme de 220 000 livres était une norme acceptable. L'étude a recommandé que, dans certaines circonstances, par exemple lorsque la voie pouvait déjà supporter cette charge et lorsque la circulation le justifiait, la norme de construction soit fixée à 263 000 livres. Il est bon de noter que la plupart des 10 000 wagons-trémies achetés par le gouvernement entre 1970 et 1980 avait une capacité de 263 000 livres. Pour transporter du blé de certaines catégories sur des embranchements capables de résister à 220 000 livres seulement, il faudrait charger ces wagons à 80 p. 100 de leur capacité, ce qui nuirait à l'efficience du système de transport.

13.106 À la différence des trois premiers accords, le quatrième reconnaît la nécessité de respecter la norme de 263 000 livres lorsqu'elle est justifiée et de la préciser dans les devis, le cas échéant. Cet exemple montre bien à quel point il est important de réaliser des études économiques et scientifiques avant de se lancer dans un grand projet de construction. Le choix de normes et

de devis appropriés est essentiel si l'on veut réaliser une exploitation efficiente et économique.

13.107 Une planification de programme incomplète engendre des incertitudes dans les prévisions et dans le contrôle des coûts. Faute d'information suffisante, le Cabinet risque d'être obligé de prendre des décisions relatives à un programme sans en connaître toutes les répercussions financières importantes pour le gouvernement.

13.108 Le ministère devrait réviser ses méthodes de planification de programme et de rapport sur les propositions de programme soumises au ministre pour veiller à ce que toutes les répercussions financières importantes des programmes soient étudiées comme il se doit au moment voulu.

13.109 Le ministère devrait résoudre la question de l'entretien courant futur des embranchements et en établir toutes les ramifications financières possibles pour le gouvernement, le cas échéant.

Application et contrôle

13.110 De 1977 à 1981, le ministère a conclu quatre accords avec les compagnies de chemins de fer prévoyant des contributions de 318 millions de dollars. Nous avons relevé un certain nombre de lacunes dans l'application du programme.

13.111 Contrôle du rendement. Aux termes du premier accord, on voulait que la CCT se charge des inspections techniques du travail de remise en état réalisé par les chemins de fer et de la vérification des documents des compagnies de chemin de fer pour confirmer les coûts. Toutefois, dans l'application de ce premier accord, le ministère

- n'a élaboré aucun mandat précis pour les inspections et vérifications de la CCT;

- n'a pas évalué les coûts et les ressources humaines nécessaires pour les inspections et les vérifications;

- n'a pas conclu d'accord avec la CCT pour que ces services soient assurés aux frais de la Commission.

13.112 Les représentants de la Commission nous ont expliqué que les inspections techniques et les vérifications financières n'avaient pu être réalisées faute de ressources suffisantes. En 1981, on a retenu les services de vérificateurs externes pour effectuer des vérifications financières des accords 1, 2 et 3 et d'ingénieurs-conseils de l'extérieur pour effectuer une vérification scientifique jusqu'en 1980; la CCT s'est vu confier la vérification scientifique pour les années 1981 et suivantes. Le contrat signé avec l'étude d'ingénieurs prévoyait également l'analyse du travail accompli du point de vue de la rentabilité.

13.113 Il est difficile aux inspecteurs et aux vérificateurs de garantir, des années après les travaux de construction, et surtout en l'absence d'inspections préalables, que tous les travaux effectués étaient nécessaires et qu'ils ont effectivement été réalisés. En outre, comme on ne dispose que de quelques rapports d'inspection et de vérification pour ces années, le ministère n'avait pas l'information essentielle aux négociations des années suivantes avec

les compagnies de chemins de fer. Nous avons constaté que les vérificateurs n'ont trouvé aucun signe que l'on ne respectait pas les normes scientifiques ou que l'on faisait mauvais usage des fonds. Le ministère ne dispose toujours pas, cependant, de garanties d'un organisme indépendant que les améliorations apportées aux embranchements ont été celles qui conviennent le mieux. En outre, au 30 juin 1982, on n'avait pas terminé la vérification prévue sur l'efficience des travaux de construction réalisés depuis 1977. Le ministère nous a révélé que des inspections techniques complètes ont été effectuées pour le programme des travaux de 1981 et qu'elles sont maintenant effectuées pour le programme des travaux de 1982. En outre, les vérifications financières doivent être entreprises promptement.

13.114 Coûts de construction facturés par les compagnies de chemins de fer. Les accords conclus entre le ministère et les compagnies de chemins de fer précisent les méthodes et les taux que les compagnies de chemins de fer doivent utiliser pour se faire rembourser leurs coûts de construction par le gouvernement.

13.115 Les accords 1 et 2 (1977-1980) stipulent que les coûts remboursables aux compagnies de chemins de fer seront établis d'après la directive de l'annexe A de la CCT qui a servi de base aux compagnies de chemins de fer pour réclamer des remboursements à même la Caisse des passages à niveau. De façon générale, les taux prévus couvrent les coûts directement imputables à un projet ainsi que les frais généraux subis en raison des travaux. Dans l'accord 3, le ministère a retenu des taux provisoires établis par les compagnies de chemins de fer. On a établi les taux de l'accord 4 pour 1981-1982 et les taux pour les années subséquentes sont sujets à révision. Les vérificateurs chargés de l'étude préliminaire des taux ont signalé ce qui suit:

Étant donné que les intentions du ministère ne sont énoncées clairement ni dans l'accord ni ailleurs, il est difficile de savoir si le programme de remise en état doit couvrir seulement l'augmentation des coûts subis en raison du programme ou couvrir une partie des frais généraux fixes des compagnies de chemins de fer. (traduction)

13.116 Si ces dernières peuvent obtenir un remboursement des frais généraux fixes, le coût global du programme augmentera considérablement. Ce type de remboursement constituerait également un précédent pour les autres programmes gouvernementaux dans le domaine ferroviaire. On nous a informés que le ministère a maintenant entrepris d'étudier toutes les répercussions financières des rajustements aux frais généraux remboursables des compagnies de chemins de fer.

13.117 Programme de réparation des wagons couverts. Notre étude de l'application du programme de réparation des wagons couverts révèle des lacunes analogues à celles du programme de remise en état des embranchements ferroviaires des Prairies. Par exemple, des accords de partage de coûts ont été négociés avec les compagnies de chemins de fer pour assurer la réparation de 4 815 wagons au coût de 18 millions de dollars pour le contribuable sans que des inspections préalables et des évaluations indépendantes ne confirment au ministère de façon satisfaisante la nécessité, l'ampleur et le coût des réparations proposées par les compagnies de chemins de fer. Le ministère a déclaré qu'il avait pris des dispositions pour que la CCT effectue certaines évaluations et inspections et que l'accord stipule que les remboursements aux compagnies de chemins de fer seront fondés sur les coûts réels vérifiés.

Contrôle de l'efficacité

13.118 Les programmes de remise en état des embranchements, d'acquisition de wagons-trémies et de réparation de wagons couverts ont un objectif commun: accroître la capacité du système de transport des grains pour atteindre les objectifs d'exportation de l'année en cours, de 1985 et de 1990. Notre vérification a comporté une évaluation du contrôle que le ministère exerce sur ces programmes par rapport aux objectifs à atteindre.

13.119 Programme de remise en état des embranchements ferroviaires des Prairies. Dans le cas du programme de remise en état, l'un des principaux objectifs de l'amélioration des voies de chemin de fer, comme le précise l'énoncé du grand projet de la Couronne est

de permettre aux compagnies de chemins de fer de faire circuler les trains selon un calendrier sûr et de façon fiable sur les embranchements remis en état et, ainsi, d'améliorer l'efficience des parcs de wagons à grains et la performance de tout le système de collecte de grain des Prairies. On s'attend à ce que de meilleurs embranchements, d'autres améliorations d'exploitation et une augmentation du nombre de wagons-trémies réduisent le nombre d'aller-retour de 15 p. 100 d'ici 1985. (traduction)

13.120 Nous avons constaté que le ministère ne recueille pas les données voulues sur ces objectifs fondamentaux et n'en fait pas rapport de façon régulière ou systématique afin de contrôler l'efficacité du programme de remise en état. Le ministère nous a informés que la Commission canadienne du blé et le coordonnateur du transport des grains remplissent ces deux fonctions. Par contre, le ministère n'a pas déterminé dans quelle mesure ce programme, par opposition à d'autres solutions existantes ou nouvelles, a contribué à accélérer l'acheminement des grains.

13.121 Le ministère prévoit évaluer le rendement du programme et en faire rapport au Conseil du Trésor à la fin de 1982. On nous a informés que des conseillers avaient été engagés pour mesurer certaines améliorations attribuables au programme de remise en état. Nous avons aussi appris que l'étude comportera une mesure de la réalisation des objectifs énoncés qui sont d'améliorer l'efficience des trains et la capacité du système de transport des grains.

13.122 Programme de réparation des wagons couverts. Le ministère nous informe que, depuis sa création, l'Administration du transport des grains contrôle l'usure des wagons couverts. Le ministère n'a pas pu évaluer avec précision dans quelle mesure le programme de réparation des wagons couverts a aidé le ministère et la Commission canadienne du blé à atteindre les objectifs fixés en matière d'exportation des grains.

13.123 Programme d'acquisition et de location à long terme de wagonstrémies. Entre 1972 et 1981, le ministère de l'Industrie et du Commerce ainsi que le ministère des Transports ont acheté 8 000 wagons-trémies et loué à long terme 2 000 autres wagons pour l'usage des compagnies de chemins de fer. On a justifié ces acquisitions notamment d'après l'hypothèse que la capacité et l'efficience de ces wagons contribueraient à réduire le nombre d'aller-retour, ce qui accroîtrait la capacité du parc et du réseau. Toutefois, le ministère n'a élaboré aucune méthode pour établir dans quelle mesure le nombre d'aller-retour des wagons avait diminué grâce à ces dépenses. Pour 1981-1982, le ministère estime que la location à long terme des wagons a coûté 17 millions de dollars en tout. Le ministère signale que l'aller-retour des wagons n'est qu'une mesure parmi d'autres de l'efficience des chemins de fer et qu'elle doit

être pondérée par d'autres facteurs tels le climat, le marché, le volume et le genre de grains ainsi que le transport des autres marchandises, la disponibilité des navires, les conflits syndicaux et ainsi de suite. L'importante augmentation du volume de grains transportés au cours des dernières années indique une amélioration de l'efficience du système grâce aux programmes du gouvernement dans ce domaine.

13.124 Le ministère devrait faire une évaluation complète du programme de transport des grains. Celle-ci devrait comporter une mesure de rendement du programme par rapport aux objectifs énoncés ainsi qu'une évaluation des autres améliorations possibles au réseau pour voir s'il n'y a pas une meilleure façon d'atteindre ces objectifs.

Le ministère répond que les décisions au sujet de cette recommandation devront attendre les résultats des consultations en cours au sujet du tarif du Pas du Nid-de-Corbeau et du système de transport des grains de l'ouest.

Transport routier

Programme d'amélioration du réseau routier principal dans les provinces de l'Atlantique

13.125 En 1977, le gouvernement fédéral approuvait le programme d'amélioration du réseau routier principal dans les provinces de l'Atlantique, dont l'objectif, selon le Budget principal des dépenses (Partie III) était d'améliorer les routes des quatre provinces de cette région pour qu'elles puissent supporter un poids maximum plus élevé et uniforme, comme dans le reste du Canada. On prévoyait retirer un certain nombre d'avantages de ce programme. Le coût des améliorations devait être partagé à part égale avec chacune des quatre provinces maritimes. Des accords avaient été précédemment conclus avec les provinces de l'ouest pour que les camions puissent circuler de l'Ontario jusqu'en Colombie-Britannique sans que la réglementation sur le poids des véhicules change d'une province à l'autre. La première phase du programme de l'Atlantique visait essentiellement le même objectif, mais elle était également conçue comme la première partie d'un programme plus vaste qui ne s'appliquerait cependant que si la première phase s'avérait suffisamment rentable pour en justifier la poursuite. Les contributions du fédéral à la phase I devaient s'établir à 100 millions de dollars sur trois ans.

13.126 Des accords ont été signés avec les quatre provinces de l'Atlantique pour passer à la phase II dont l'objectif est d'améliorer les routes pour favoriser le développement régional, augmenter l'efficience du transport, assurer la sécurité routière et faciliter la circulation. Les conditions établies dans les accords ne sont pas uniformes: pour ce qui est de Terre-Neuve, le gouvernement a accepté de prendre à sa charge 75 p. 100 des coûts d'un programme triennal de 48 millions de dollars; avec les trois autres provinces, le gouvernement fédéral a adopté un programme quinquennal de 168 millions de dollars dont il absorbera 50 p. 100 des coûts. Bien que le programme ne repose sur aucun texte législatif particulier, le Parlement a approuvé toutes les dépenses en vertu de la Loi portant affectation de crédits. À l'avenir, les dépenses devront être faites à même une enveloppe fixe réservée aux transports, de sorte que les programmes les moins efficaces recevront une aide moins généreuse, les économies réalisées ainsi étant employées pour d'autres programmes de transport.

13.127 Phase 1. Dans le cadre d'un ensemble de mesures approuvées par le Cabinet en 1977 pour le transport dans les quatre provinces de l'Atlantique, 100 millions de dollars ont été affectés au réseau routier de ces provinces. Une des conditions de la participation du fédéral était que les limites de poids sur les routes de ces provinces seraient portées au même niveau que celles des autres régions du Canada. On prévoyait retirer de ce programme un certain nombre d'avantages économiques. Par exemple, selon les études économiques, les limites de poids plus élevées fixées pour les camions permettraient une exploitation plus efficiente et diminueraient donc les frais de transport des marchandises. En 1977, un expert-conseil avait évalué, pour le compte du ministère, à 160 millions de dollars la valeur actuelle nette des retombées économiques d'un camionnage plus efficace. L'hypothèse voulait que le camionnage devienne plus efficient grâce à la diminution des coûts d'exploitation et de la consommation d'essence et grâce à l'amélioration des délais de livraison, ce qui stimulerait le développement économique dans les régions. On a signalé aux ministres les avantages économiques que l'on comptait retirer d'un meilleur camionnage ainsi que d'autres avantages économiques du programme pour obtenir l'approbation du Cabinet.

13.128 Si l'on veut juger du bien-fondé de ces dépenses comme moyen d'atteindre les objectifs approuvés par le Cabinet, il faut signaler que, au moment de la signature des accords conjoints de financement, les limites de poids pour les camions étaient déjà au niveau visé dans une des provinces. Les ministres n'ont pas été officiellement informés de ce fait avant la mise en oeuvre du programme. Le ministère déclare que même si les limites de poids autorisées étaient au niveau visé, les routes n'avaient pas la résistance voulue. En conséquence, cette province, de même que les autres, a demandé qu'on améliore ses routes.

13.129 Indicateurs d'efficacité de la phase 1. La politique routière nationale, approuvée par le Cabinet en mai 1974, donne les grandes orientations politiques pour les programmes routiers fédéraux. Cette politique précise les objectifs et les principes dont les ministères fédéraux doivent se servir pour évaluer les dépenses qu'ils consacrent au réseau routier. Les accords conjoints de financement pour la phase I stipulent que le Canada et les provinces doivent recueillir les données nécessaires à l'évaluation des résultats du programme d'aide. Les accords prévoient également que les comités de gestion établiront les indicateurs de rendement appropriés pour mesurer l'efficacité par rapport aux coûts et les retombées sociales et économiques des projets réalisés et pour procéder à l'évaluation du projet et des répercussions de la réglementation uniforme du poids en charge des camions du point de vue des objectifs énoncés.

13.130 Chacune des quatre provinces de l'Atlantique a produit, comme l'exigent les accords, une évaluation rétrospective des projets de la phase I. Elles donnent la description des projets ainsi que des renseignements sur les changements dans la taille et la composition du parc de camions de la province. Une somme d'un million de dollars a été consacrée à ces évaluations. Ces dernières fournissent des renseignements sur certains des avantages qu'on a retiré des investissements dans le réseau routier, avantages qu'avaient prévus le ministère et les gouvernements provinciaux. Les études n'ont pas, dans tous les cas, fourni des données sur les diminutions réelles des coûts d'exploitation, de la consommation d'essence et des délais de livraison pour les exploitants de camions qui utilisent les routes améliorées. Les études ne comportent que des estimations de ces avantages. Ainsi, le Cabinet ne disposait que de renseignements restreints sur cet aspect de l'efficacité de cette phase lorsqu'il a étudié la proposition portant sur la phase II du programme.

13.131 Le ministère déclare qu'il a estimé les économies réalisées dans les coûts d'exploitation du camionnage dans des études rétrospectives, mais qu'il n'a pas pu obtenir les données nécessaires pour établir une estimation fiable des économies des coûts de transport des marchandises à cause de contraintes de ressources. Ce genre d'économies peut être déduit de façon non quantitative à partir des changements favorables dans la composition du parc de camions.

13.132 Phase II. Les objectifs approuvés par le Cabinet pour la phase II des travaux routiers (84 millions de dollars) précisaient que le programme devait soutenir et renforcer des initiatives concrètes dans l'exploitation des ressources naturelles et le développement économique. Il devait en outre améliorer l'efficience des services de transport, assurer une sécurité routière suffisante et faciliter la circulation.

13.133 La phase II du programme de développement routier de Terre-Neuve avait comme fondement des études de planification à plus long terme sur plusieurs moyens de transport. Le Cabinet a décidé que les dépenses fédérales annuelles en matière de transport à Terre-Neuve devaient demeurer au niveau actuel, en dollars constants; les crédits doivent progressivement être consacrés à des formes plus efficaces de transport. Le Cabinet a également approuvé la poursuite d'objectifs stratégiques analogues dans les trois autres provinces de l'Atlantique. Le ministère signale que, conformément à une décision du Cabinet, il y aura diminution des subventions au titre des frais de transport des marchandises dans les provinces et, qu'au départ, cet argent servira à financer les projets routiers de la phase II.

13.134 Étant donné que les subventions au titre du transport des marchandises sont des paiements statutaires versés par la CCT, rien ne garantit que seront réalisées les réductions estimatives de 7,9 millions à Terre-Neuve et de 72,6 millions dans les trois autres provinces de l'Atlantique au cours des cinq prochaines années. Il faudra que le ministère contrôle dans quelle mesure les subventions versées par la CCT sont effectivement réduites afin de pouvoir signaler aux ministres tout écart entre les économies prévues et les économies réelles en temps opportun. Cette information permettrait au ministère de proposer d'autres modifications au besoin. Fait à remarquer, l'économie de 75 millions de dollars que devaient entraîner les réductions des subventions au titre du transport des voyageurs et des marchandises par chemins de fer et qui devait servir à financer la phase I du programme de développement routier n'a pas été entièrement réalisée.

13.135 Le Cabinet a précisé, en 1977, que les projets de la phase II devaient être justifiés d'après les retombées économiques prouvées des projets de la première phase. Comme nous l'avons déjà mentionné, les avantages-clés n'ont fait l'objet que d'estimations dans les évaluations rétrospectives. Nous avons constaté que le ministère n'avait pas réalisé les études coûts-avantages qui s'imposaient sur les projets envisagés pour la phase II. Bien qu'il ait évalué les avantages pour les utilisateurs du réseau routier, il n'a pas essayé de démontrer dans quelle mesure les projets de la phase II contribueront aux objectifs, à savoir aider les programmes provinciaux ou fédéraux de développement régional. Nous avons enfin remarqué que le ministère n'a pas terminé les études de transport multimodal exigées par le Cabinet avant l'application de la phase II. Le ministère déclare que sa recommandation de modifier le règlement s'appuyait sur un certain nombre d'études et sur les discussions du Comité fédéral-provincial sur le transport dans la région de l'Atlantique.

13.136 Le document de travail sur la phase II qu'a rédigé le ministère fournit quelques renseignements sur l'efficacité de la première phase. Par exemple, il affirme que l'amélioration du réseau routier a permis d'accroître l'efficience du camionnage et d'abaisser les coûts de transport par camion, ce qui permet aux industries régionales d'être plus concurrentielles sur les marchés extérieurs qui leur sont indispensables. À notre avis, cependant, le ministère ne disposait pas de renseignements suffisants pour appuyer de cette affirmation.

13.137 Le ministère devrait à l'avenir, dans l'évaluation des programmes de projets routiers, comparer les avantages découlant du financement des programmes de subventions des frais de transport des marchandises directement avec ceux qui découlent des fonds affectés aux projets d'amélioration des routes.

13.138 Le ministère, en accord avec les provinces bénéficiaires, devrait élaborer un système lui permettant de contrôler dans quelle mesure les dépenses de la phase II du programme d'amélioration du réseau routier principal atteignent tous les principaux objectifs du programme.

Programme de sécurité routière

13.139 Les dépenses annuelles du programme de sécurité routière s'élèvent à environ 11 millions de dollars. Les objectifs du programme sont de contribuer à réduire les décès les blessures corporelles ainsi que les dommages à la propriété découlant de l'usage des véhicules automobiles et de réduire la consommation moyenne d'essence ainsi que les émissions de gaz carbonique des nouveaux véhicules. Même si la sécurité routière relève avant tout des provinces, le ministère des Transports fixe des normes nationales et exploite le Centre d'essai de véhicules automobiles situé à Blainville (Québec).

13.140 Suivi des recommandations antérieures. Dans notre Rapport annuel de 1978 à la Chambre des communes, nous avons exprimé l'avis que le ministère des Transports n'avait pas dûment tenu compte de l'économie dans la planification du projet du Centre d'essai de véhicules automobiles. Devant nos observations, le ministère a réévalué l'enchaînement des décisions qui ont abouti à la construction du Centre. Il a également examiné les dépassements de coûts de ce projet et évalué les diverses possibilités qui s'offraient à lui pour l'utilisation future de ces installations. L'étude ministérielle a porté sur toute une gamme de possibilités pour le centre et a conclu que, même si le centre n'était pas ''commercialement rentable'', il était préférable de continuer à l'exploiter plutôt que de le vendre, de le fermer ou de le sacrifier.

13.141 Activités courantes. La qualité de l'information utilisée pour planifier les activités permanentes du programme est généralement satisfaisante. Les ressources nécessaires et les divers moyens pris pour atteindre les buts et objectifs du programme ont constamment été évalués en fonction de l'économie et de l'efficience. Nous avons constaté que les opérations du Centre d'essai sont satisfaisantes tout comme d'ailleurs la coordination avec les autres ministères et organismes du gouvernement.

Transport urbain

13.142 Aux termes du programme d'aide au transport urbain, le gouvernement fédéral a accepté de partager les coûts pour fournir aux provinces de l'aide au titre des immobilisations pour les services de transport urbain et de banlieue

afin de favoriser l'économie d'énergie, d'améliorer le milieu urbain et de garantir l'efficience et la sécurité. Ce programme, lancé en 1978, a un plafond de 230 millions de dollars. Les contributions financières ont été fixées à $10 par habitant, le versement des fonds étant réparti sur cinq ans. En février 1981, le programme a été prolongé d'un an à la demande des provinces.

13.143 Planification. Le gouvernement fédéral a autorisé les provinces à fixer leurs propres priorités pour les projets. L'essentiel des crédits a été consacré à des projets visant à améliorer la sécurité aux passages à niveau. Selon notre examen, la qualité de l'information utilisée par le ministère dans la planification des activités permanentes du programme a été, en général, satisfaisante.

13.144 Application. Les paiements en avance et les paiements échelonnés ont été versés aux provinces et aux territoires sur la foi des documents produits par les bénéficiaires, conformément aux dispositions des accords pertinents. Cependant, au moment de notre vérification, le ministère n'avait pas encore appliqué les contrôles après paiement qui s'imposent. Ainsi, le ministère n'avait pas exercé son droit de faire des vérifications comme le stipulaient les accords de contribution et n'avait pas pris non plus des dispositions satisfaisantes pour faire contrôler par un organisme indépendant la réalisation des divers projets. Par conséquent, le ministère n'a pas obtenu l'assurance explicite que le travail réalisé pour son compte respectait les plans de projets approuvés. En outre, le ministère n'a pas établi si toutes les sommes réclamées étaient admissibles au remboursement. On estime que, au 31 mars 1982, 120,6 millions de dollars ont été déboursés aux termes de ce programme sans que ces contrôles ne soient appliqués. Le ministère nous a signalé qu'un programme de vérification est maintenant en voie d'exécution.

13.145 Évaluation. En 1981, le ministère a tenté d'évaluer l'efficacité du programme. Il n'avait toutefois évalué alors que 18 projets qui ne représentaient que 10 des 230 millions de dollars de ce programme parce qu'il ne disposait pas de données suffisantes à cette étape. Cela n'est donc pas une évaluation suffisante de l'efficacité globale du programme.

Planification multimodale

13.146 La planification multimodale suppose l'examen de tous les moyens de transport utilisables avion, autocar, camion, train et ainsi de suite afin de pouvoir choisir le moyen ou l'ensemble de moyens qui fournira la solution la meilleure et la plus rentable pour répondre à un besoin donné. La Loi nationale sur les transports stipule ''qu'un système économique, efficace et adéquat de transport utilisant au mieux tous les moyens de transport disponibles au prix de revient global le plus bas est essentiel à la protection des usagers des moyens de transport...''.

13.147 Il est possible, grâce à la planification multimodale, de réaliser d'importantes économies aussi bien dans les services voyageurs que dans le transport des marchandises. La nécessité de cette planification a été reconnue clairement par le Cabinet dans la politique sur les transports déposée à la Chambre des communes en 1975.

13.148 Dans le cours normal des choses, le ministère devrait exposer au ministre toutes les considérations d'ordre multimodal lorsqu'il propose des choix importants en matière de transport. Nous avons relevé des cas où le ministère n'avait pas inséré une analyse suffisante de ces facteurs dans les

documents présentés au ministre, notamment en ce qui concerne le transport par chemins de fer. On en trouve des exemples concrets dans le présent chapitre.

13.149 Le ministère devrait veiller à ce qu'une analyse suffisante des solutions de rechange et des considérations d'ordre multimodal figurent, lorsqu'il y a lieu, dans toutes les propositions importantes en matière de transport soumises au ministre.

Rôle de l'agent financier supérieur

13.150 Bien que le rôle et les responsabilités de l'agent financier supérieur aient été définis de façon satisfaisante, nous avons constaté qu'il avait été incapable de les remplir en ce qui concerne le programme des transports de surface.

13.151 D'importants programmes ont été élaborés sans que le sous-ministre adjoint aux Finances, l'agent financier supérieur, ait pu les examiner ou donner son avis sur leurs répercussions financières. Sa participation a été minime, tant dans la définition des contrôles financiers nécessaires à l'application des programmes que dans l'observation de la façon dont les gestionnaires de programme ont contrôlé leurs résultats financiers.

13.152 Nous avons examiné les données financières d'un certain nombre de propositions de programmes-clés et constaté que l'agent financier supérieur n'avait pu intervenir que peu ou pas du tout dans bien des domaines, dont les suivants:

les répercussions financières des coupures de services de VIA Rail en 1981;

-la qualité des données sur les coûts et avantages réunies pour justifier l'acquisition d'une deuxième série de trains LRC par VIA en 1982;

-la proposition budgétaire du CN, en 1981, pour l'acquisition du traversier Gulfspan (80 millions de dollars);

-les grands marchés d'exploitation et les accords de contribution conclus avec des bénéficiaires de fonds fédéraux (comme les compagnies de chemins de fer).

13.153 Par conséquent, l'agent financier supérieur n'a pas participé directement à la plupart des propositions du programme des transports de surface. Il n,a donc pas exercé les responsabilités de gestion et de contrôle financiers qui lui ont été attribuées.

13.154 On nous a informés que le ministère a pris des mesures pour renforcer le rôle de l'agent financier supérieur dans ses fonctions de revue, d'examen critique et de contrôle pour ce qui est de l'évaluation financière, de l'application et du contrôle des programmes de l'Administration des transports de surface.

Mesure de l'efficacité des programmes et rapports qui s'y rattachent

13.155 Les responsabilités en matière d'évaluation de l'efficacité des programmes au ministère des Transports ont été clairement définies en 1975 et des ressources ont été prévues à cette fin. Il n'y a cependant eu aucune évaluation de l'efficacité dans des secteurs importants du programme des transports de surface. La direction de l'Évaluation, chargée d'évaluer l'efficacité, a examiné seulement les méthodes de gestion de ce programme. Ces études ne constituent pas des mesures et des rapports de l'efficacité des programmes.

13.156 Par ailleurs, même si l'on a confié, en 1976, à la direction de l'Évaluation la responsabilité d'élaborer des mesures de rendement, notamment des indicateurs de l'efficacité, les mesures voulues n'ont pas été mises au point pour le programme des transports de surface. Il est donc difficile de contrôler le succès des programmes de façon suivie et de procéder à des évaluations de l'efficacité des programmes.

13.157 Le ministère a pris des mesures en 1981 et 1982 pour se conformer aux directives du Bureau du contrôleur général sur la structure et la gestion de la fonction d'évaluation. Il n'est toutefois pas encore prouvé que ces efforts ont engendré des mesures et des études satisfaisantes de l'efficacité des programmes des transports de surface.

Vérification interne

13.158 Le mandat des services de vérification interne a été conçu pour faire en sorte que tous les aspects-clés du processus de gestion de tous les éléments de programme soient examinés de façon périodique. Nous avons cependant constaté qu'au cours de la période allant de 1978 à 1981 ces services n'ont pas vérifié de façon satisfaisante cinq des six éléments les plus importants du programme des transports de surface. La vérification et l'examen des systèmes d'administration et de soutien qui ont été étudiés n'ont pas porté sur tous les aspects importants de ces systèmes. Cette lacune peut découler du fait qu'on a laissé de côté certains aspects importants des systèmes de gestion et qu'on n'a pas accordé aux faiblesses graves la priorité de vérification. Par exemple, les services de vérification interne ont remarqué que, en 1979, la direction de VIA n'avait pas fourni de données financières suffisantes et opportunes au ministère pour étayer les factures produites pour les services assurés aux termes du marché conclu avec le gouvernement fédéral. Le ministère ne s'est toutefois pas interrogé sur les raisons de cette omission et il n'en a pas évalué les répercussions.

13.159 Rapports. Nous avons remarqué que la présentation des rapports de vérification, leur longueur et le nombre de détails ne mettaient pas en relief les constatations et les recommandations les plus importantes. Les rapports donnent aux éléments moins importants le même poids qu'à ceux qui en ont beaucoup plus. Ainsi, un rapport de vérification interne sur la gestion financière et la gestion du matériel relève des lacunes dans des marchés importants. Le même document signale des faits mineurs, comme l'absence de signature d'autorisation officielle sur certains organigrammes, et le fait de façon tout aussi circonstanciée. Le rapport de 1979 relève un grave problème, notamment l'absence de documents pour des paiements versés par le ministère au CN au titre d'immobilisations. Cette constatation n'est toutefois suivie d'aucune analyse des risques ou de la cause probable du problème. Nos constatations au sujet des programmes de services voyageurs des chemins de fer et de transport maritime font ressortir toute l'importance de ces problèmes.

13.160 Feuilles de travail. Les feuilles de travail, autres que celles des vérifications financières, et notamment celles des examens internes effectués par la direction de l'Évaluation, ne suivent pas des normes acceptables. Ainsi, elles ne précisent pas toujours clairement les objectifs ou les critères de vérification et d'examen particuliers et expliquent rarement comment sont établies les priorités de vérification. Elles n'indiquent et n'analysent que rarement les points forts et les faiblesses des contrôles des systèmes de gestion étudiés.

13.161 Organisation. La vérification interne est organisée de façon fonctionnelle. Une direction s'occupe de toutes les vérifications qui traitent des aspects financiers et du matériel tandis que les autres directions s'occupent de leur côté de celles qui portent sur les opérations, le personnel et se chargent d'autres examens de vérification interne. Les vérifications du programme des transports de surface auraient gagné à avoir plus de perspective, une approche multidisciplinaire et à reconnaître les relations étroites entre les divers grands problèmes de gestion. Il est possible qu'aucune des recommandations de la vérification interne n'offre de solutions réelles aux graves problèmes relevés dans une étude donnée. Par exemple, la vérification financière de 1979 relevait des cas où certaines grandes sociétés de la Couronne n'avaient pas respecté les conditions des marchés d'exploitation. La vérification s'en est toutefois tenue à la question du respect des marchés sans examiner les problèmes de gestion connexes. En conséquence, la vérification interne n'a pas fourni au sous-ministre l'information qu'il lui fallait pour contrôler la gestion du programme des transports de surface.

13.162 Suivi des recommandations antérieures. Le ministère a pris un certain nombre de mesures pour donner suite aux recommandations formulées dans notre Rapport de 1978 et aux observations plus récentes venant du contrôleur général. On nous a informés que d'autres améliorations sont prévues, notamment la réorganisation des services de vérification interne. On a renforcé le processus de planification et on est à établir une fonction centralisée de planification et de contrôle. L'examen que nous avons fait des résultats des vérifications internes du programme des transports de surface pendant les quatre années se terminant en 1981 confirme la nécessité de ces améliorations.

LES ACTIVITÉS À L'ÉTRANGER

Table des matières

	Paragraphe	Page
Données de bas et portée de la vérification		479
SOMMAIRE	14.1	483
Observations et recommandations		
Gestion interministérielle des activités à l'étranger	14.26	489
Ministère des Affaires extérieures		
Gestion des programmes	14.33	490
Planification des ressources humaines	14.68	498
Gestion des propriétés à l'étranger	14.109	506
Télécommunications	14.160	518
Gestion et contrôle financiers	14.174	520
Vérification interne et service d'inspection	14.195	524
Expansion du commerce international	14.223	528
Planification	14.228	529
Choix des projets et contrôles opérationnel	14.232	530
Efficacité	14.238	531
Études de cas: les plans relatifs aux marchés prioritaires	14.242	532
Immigration	14.250	533
Niveaux annuels d'immigration	14.260	536
Processus de gestion	14.265	537
Direction et supervision fonctionnelles	14.285	542
Contrôle des visas	14.293	544
Activités des missions diplomatiques	14.296	545
Recouvrement du coût de certains services	14.298	546
Pièces		
14.1 Répartition des années-personnes en poste à l'étranger - 1981-1982		480
14.2 Organigramme succinct du programme d'immigration		535

Données de base et portée de la vérification

Notre vérification des activités du Canada à l'étranger a porté sur celles du ministère des Affaires extérieures et celles que la Commission de l'emploi et de l'immigration et le ministère de l'Industrie et du Commerce poursuivent dans le cadre de leurs programmes respectifs d'immigration et d'expansion du commerce international. Il convient de noter que le programme d'expansion du commerce est passé sous l'égide des Affaires extérieures le 12 janvier 1982. Ces trois organismes emploient la majorité du personnel canadien en poste dans les 120 missions diplomatiques canadiennes à travers le monde.

L'Agence canadienne de développement international (ACDI), le ministère de la Défense nationale (MDN) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC) ont également des programmes à l'étranger. Ceux-ci représentent 9,7 p. 100 des années-personnes affectées à l'extérieur du pays. Nous n'avons examiné leurs activités que dans la mesure où elles avaient une incidence sur d'autres programmes dans les missions diplomatiques. La pièce 14.1 donne la ventilation des années-personnes affectées aux divers programmes dans les missions diplomatiques.

Les organismes de service extérieur représentés dans les missions sont solidairement responsables des relations internationales du Canada. Ce mandat comporte de multiples facettes: communiquer et négocier avec les pays étrangers, recueillir et analyser des renseignements de nature politique et économique, faire connaître le Canada à l'extérieur, aider les Canadiens à l'étranger, promouvoir et développer les exportations canadiennes, passer en revue las demandes d'immigration, etc. Une partie de ces activités se déroule à l'intérieur du pays, l'autre à l'extérieur: la formulation des politiques, la coordination et le soutien administratif sont assurés par l'Administration centrale, au Canada, tandis que la mise en oeuvre des programmes se fait essentiellement dans les missions à l'étranger.

La plupart des postes ayant trait aux programmes et à la sécurité sont occupés par des membres du personnel permutant du service extérieur et de l'administration (1971 en 1981-1982); le reste par des personnes engagées sur place (2 688 en 1981-1982). Le personnel permutant est envoyé à l'étranger pour des affectations de deux à huit ans, séparées par des séjours à l'Administration centrale. L'effectif des missions diplomatiques varie de 4 à 300, et les conditions de séjour et de travail s'échelonnent des plus idylliques aux plus précaires. La sécurité personnelle, la santé, les études et les loisirs demeurent les principales préoccupations des fonctionnaires affectés à de nombreux postes dans le monde.

Deux changements dignes de mention ont eu lieu au cours de notre vérification. En avril 1981, dans le cadre du regroupement du Service extérieur, le personnel attaché aux programmes d'expansion du commerce, d'immigration et d'aide au développement international à l'étranger, sauf le "niveau opérationnel", du Service des délégués commerciaux, passait sous l'autorité des Affaires extérieures. En janvier 1982, un remaniement des attributions ministérielles avait lieu, suite à la réorganisation ministérielle annoncée par le premier ministre. Précédemment la responsabilité et l'autorité en matière de planification et d'exécution des programmes canadiens à l'étranger n'étaient pas clairement délimitées. Elles se sont trouvées réunies lors du transfert du programme d'expansion du commerce du ministère de l'Industrie et du Commerce aux Affaires extérieures, avec tout le reste de son personnel de

service extérieur. En conséquence, tous les grands programmes menés dans les missions diplomatiques, sauf en ce qui concerne l'immigration et l'aide au développement, relèvent dorénavant des Affaires extérieures, et la quasi-totalité du personnel du service extérieur est maintenant employée par ce ministère.

Bien que cette réorganisation ait eu lieu au cours de notre vérification, les systèmes opérationnels sont demeurés intacts. Comme nous avions examiné les grands organismes de service extérieur, ces changements n'ont eu qu'une faible incidence sur notre vérification. Nos examens ayant eu lieu avant janvier 1982, nous avons conservé, pour la présentation de nos commentaires, l'organisation ministérielle qui existait avant cette date.

Notre vérification a porté avant tout sur les missions diplomatiques, afin de savoir comment les programmes qui y sont mis en oeuvre sont planifiés, contrôlés et évalués. Nous avons notamment examiné comment chaque ministère fixait les objectifs de ses programmes, déterminait les ressources dont il avait besoin, exécutait ses programmes et mesurait leur efficacité par rapport aux résultats souhaités, et nous nous sommes penchés sur le fonctionnement des mécanismes interministériels destinés à assurer la coordination des politiques et des ressources dans les missions à l'étranger.

En second lieu, nous nous sommes intéressés à la gestion des ressources humaines, en particulier du personnel du service extérieur. Ainsi, nous avons étudié comment les divers ministères évaluaient leurs besoins en personnel à l'étranger, comment ils recensaient les disponibilités et les compétences de leurs effectifs existants, et ce qu'ils entreprenaient, en matière de formation notamment, pour améliorer l'exécution de leurs programmes; nous avons aussi examiné les systèmes d'information qu'utilisent les services de gestion du personnel pour s'acquitter de leur tâche.

Le dernier aspect de notre vérification a porté sur l'examen des services de soutien assurés par le ministère des Affaires extérieures: logement à l'étranger, gestion financière, télécommunications et vérification interne.

LES ACTIVITÉS À L'ÉTRANGER

SOMMAIRE

Gestion interministérielle des activités à l'étranger

14.1 Le Comité interministériel des relations extérieures, puis le Comité de sous-ministres sur la politique étrangère et la politique de défense qui l'a remplacé en 1980, n'ont pas vraiment réussi à rationaliser les ressources mises en oeuvre à l'étranger en fonction des intérêts du Canada à l'étranger. Chaque ministère étant soucieux de préserver sa juridiction sur ses programmes, les objectifs et priorités des missions diplomatiques n'ont pas pu être examinés de façon efficace au niveau interministériel. L'examen des affectations de res- sources a porté sur des postes budgétaires marginaux et sur certaines augmentations, tandis qu'on a tenu pour acquis les ressources de base. Ceci n'a pas permis d'aboutir à un ensemble cohérent d'objectifs ou de priorités pour les missions, ni de répondre de façon satisfaisante à leurs propositions. Du fait de cette incapacité des instances interministérielles à s'acquitter convenablement de leur mandat, le gouvernement n'a aucune certitude que les ressources humaines et financières affectées à une mission donnée sont pertinentes et qu'elles sont à l'échelle des intérêts du Canada dans ce pays.

14.2 Faute de directives en provenance d'Ottawa sur ce qu'on attend d'eux, les chefs de mission, en leur qualité de représentants de tous les ministres de la Couronne auxquels ils rendent compte, décident seuls des questions qui sont de la plus haute importance pour le Canada dans leur pays d'affec-tation et gèrent leurs ressources en conséquence. Cette situation est souvent la source de conflits entre les cadres supérieurs des missions diplomatiques, ainsi qu'entre leurs ministères respectifs à Ottawa.

14.3 À la suite de l'intégration, en avril 1981, du Service extérieur et du réaménagement, en janvier 1982, des attri-butions des divers ministères, les Affaires extérieures peuvent maintenant mieux contrôler les principales activités à l'étranger. Cette restructuration devrait résoudre une partie des problèmes que pose la coordination des politiques et des ressources à l'étranger, mais les services ministériels, à Ottawa comme dans les missions, doivent convenir d'un ensemble d'objectifs réalistes pour que les efforts déployés à l'étranger soient productifs et stimulants. En cette période de restrictions prolongées, et étant donné les frais d'exploitation des missions, il faut mettre au point un mécanisme efficace pour résoudre cette question et s'assurer que les activités du Canada à l'étranger lui en donnent pour son argent.

Ministère des Affaires extérieure

14.4 La nature et l'envergure des activités du ministère et, du même coup, le rôle du service extérieur dans son ensemble, se sont profondément modifiés au cours des dernières années. Dans une lettre adressée à Mademoiselle Pamela McDougall, où il donnait son point de vue sur la Commission royale d'enquête qu'elle était sur le point de mettre sur pied, le premier ministre écrivait à ce propos:
Les assises traditionnelles du service extérieur sont moins pertinentes à une ère de communications instantanées à l'échelle mondiale, où l'on privilégie de plus en plus les contacts personnels entre dirigeants politiques et où les relations internationales portent sur des questions toujours plus techniques et complexes.

14.5 En effet, le prestige que conférait jadis la vie du corps diplomatique à l'étranger a beaucoup diminué. Les diplomates, qui étaient auparavant considérés comme les principaux représentants et porte-parole du pays à l'extérieur, sont maintenant souvent contraints de jouer un rôle de second plan, au rang parfois de simples correspondants étrangers répondant aux demandes de renseignements d'Ottawa. À cette perte de prestige se sont ajoutées les préoccupations croissantes relatives à la sécurité des personnes, en raison des attentats terroristes dont sont victimes beaucoup de diplomates. Il ne fait pas de doute que ces facteurs n'ont pas été étrangers à la motivation décroissante dont pariait le rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation dans le Service extérieur, publié en décembre 1981.

14.6 Les observations précédentes s'appliquent globalement au service extérieur canadien, mais elles touchent particulièrement les Affaires extérieures. Si le rôle du ministère et le milieu de travail ont bien évolué, les principes de gestion, pour leur part, n'ont pas changé. Le ministère s'est toujours opposé à l'imposition de contrôles de gestion, sous prétexte qu'il n'était ''pas comme les autres'' et qu'il s'agissait là de notions inapplicables et inappropriées dans un milieu aussi mouvant que les affaires étrangères. Comme nous allons l'exposer dans les sections suivantes de ce chapitre, les

Affaires extérieures n'ont pas su appliquer les techniques modernes de gestion à leurs fonctions de planification des programmes, de personnel et de soutien.

14.7 Il n'y a pas suffisamment de consultations et de discussions, tant horizontalement que verticalement, sur les objectifs et les réalisations des programmes, pour permettre de dresser des plans annuels réalistes. On a tendance, au contraire, à protéger jalousement ses ressources en fonction de considérations géographiques et fonctionnelles. Des activités ou des initiatives nouvelles entraînent en général une demande de ressources supplémentaires; sans vraiment chercher à savoir si les ressources existantes sont utilisées au mieux.

14.8 Le ministère est en partie responsable de ses propres maux, du fait qu'il n'a pas adopté ni même voulu considérer les pratiques modernes de planification et de contrôle. En ne définissant pas de façon claire la tâche à accomplir et en ne fournissant pas les moyens de mesurer le rendement individuel et collectif, il n'a pas su énoncer sa raison d'être et l'orientation qu'exigeait l'évolution de son rôle.

14.9 Un deuxième problème, rattaché au précédent, est la façon dont le ministère aborde la gestion du personnel. Aux Affaires extérieures, cette fonction a tendance à se concentrer sur le processus annuel d'affectation du personnel permutant du service extérieur, processus dont l'objectif est ''d'avoir la bonne personne au bon endroit, au bon moment'', selon les propres termes du ministère. Cependant, celui-ci n'a pas suffisamment défini ses besoins en ressources humaines en fonction des tâches à accomplir. En outre, il ne connaît pas avec précision l'éventail de compétences et d'expérience dont il dispose au sein de son personnel actuel. Dans ces circon-stances, il est difficile d'imaginer comment il pourrait atteindre l'objectif qu'il s'est fixé.

14.10 Les activités connexes, comme les évaluations annuelles de rendement et la formation, n'ont eu qu'un impact minime sur le perfectionnement des fonctionnaires. Là encore, l'absence de définition précise des tâches est en partie responsable: les buts ou les objectifs n'étant pas précisés, les appréciations du rendement restent forcément subjectives. Le fait qu'une évaluation annuelle fasse état d'un besoin de formation est considéré comme pouvant nuire à l'avancement. Aussi n'y a-t-il aucune certitude que les programmes actuels de formation répondent aux besoins du personnel ou à ceux du ministère. Les Affaires extérieures ne sont pas en mesure de donner satisfaction aux fonctionnaires, et en particulier aux nouvelles recrues, qui s'attendent à avoir des renseignements sur leur plan de carrière et sur les programmes de perfectionnement professionnel.

14.11 L'administration du programme immobilier constitue un autre exemple de la désinvolture qui règne aux Affaires extérieures en matière de gestion. Le fait que le ministère ne respecte pas toujours les règles - les siennes comme celles des organismes centraux - en vue de déterminer les besoins en locaux, et qu'il n'a pas clairement énoncé de lignes directrices ou de critères de priorité dans ce domaine, tend à encourager l'intervention excessive des parties intéressées, comme en témoigne le cas de l'ambassade de Tokyo. Bien que le ministère ait reconnu la nécessité de fournir de meilleurs locaux à cette mission diplomatique, il a retardé les travaux d'aménagement d'une propriété qu'il possède dans cette ville pour des raisons qui ne paraissent pas fondées sur des impératifs du programme ni être d'ordre économique.

14.12 Dans le cadre du programme immobilier, plus de $ 100 millions ont été dépensés au cours des six dernières années pour acquérir des bureaus et des

résidences à l'étranger. Pourtant, dix ans se sont écoulés avant qu'on prenne une décision sur notre ambassade de Lagos, au Nigeria, où les loyers sont élevés et nous coûtent au moins $ 733 000 par an.

4.13 D'autres fonctions de soutien, comme la gestion financière et la vérification interne, n'ont pas très bonne presse aux Affaires extérieures. La première s'est certes améliorée depuis notre dernière étude, mais le ministère devrait mettre au point un plan d'exécution pour nos recommandations s'il veut que les progrès continuent. La fonction de vérification interne et celle d'inspection ne permettent pas aux hauts fonctionnaires d'évaluer objec-tivement si les activités du ministère sont menées de façon économique et efficiente. Il se pourrait donc que les ressources affectées à ces fonctions ne soient pas utilisées au mieux.

14.14 Par contre, le fonctionnement du réseau ministériel de télécommunications apporte une note encourageante. Tout en assurant un lien vital avec les missions diplomatiques, le réseau offre un service économique et efficient en trans-mettant de façon rapide et fiable des rapports politiques et économiques et d'autres renseignements opérationnels indispensables.

14.15 La nouvelle répartition des responsabilités ministérielles, en janvier 1982, a entraîné beaucoup de changements aux Affaires extérieures. L'intégration du programme d'expansion du commerce international et le contrôle que le ministère a gagné sur les activités d'immigration lui fournissent l'occasion d'éliminer certains chevauchements de responsabilités qui existaient auparavant et celles qui faisaient double emploi. Ces transformations devraient orienter plus clairement l'ensemble des activités des missions diplomatiques et permettre un usage plus efficient des ressources. D'ailleurs, la nouvelle équipe de gestion du ministère a déjà entrepris plusieurs études dans le but de revoir les structures et de rationaliser les opérations. Ces efforts devraient servir d'amorce à un règlement des carences et des problèmes signalés dans le présent rapport. Expansion du commerce international.

14.16 Le programme d'expansion du commerce international constitue le fer de lance des efforts déployés par le gouvernement pour développer les échanges commerciaux. Grâce à un réseau de délégués, au Canada et dans 91 missions situées dans 67 pays, le programme vise à ''accroître l'ensemble des débouchés réels des biens et services produits par l'économie canadienne''. Il consiste essentiellement à offrir une aide financière et des conseils aux hommes d'affaires canadiens dans le but de leur faire mieux connaître les marchés étrangers et de les aider à mettre en marché les produits canadiens.

14.17 En examinant ce programme, on doit se demander en fin de compte: ''Quels en sont les effets sur l'expansion du commerce du Canada?'' Malheureusement, personne n'est en mesure de répondre, car les méthodes d'évaluation de l'efficacité et la façon d'en faire rapport ne sont pas satisfaisants. Ainsi, bien que de nombreux services traditionnellement offerts par les attachés commerciaux - notamment de conseil et d'accueil - aux exportateurs canadiens soient bien planifiés, bien rendus et bien reçus, on en est réduit aux conjectures quant à leur incidence sur l'expansion des échanges. La raison principale en est que l'on ne précise pas comment et dans quelle mesure les activités entreprises contribueront à la réalisation de l'objectif global du programme, tel qu'il est énoncé plus haut. Les effets souhaités de ces activités ne sont pas liés à la réalisation d'objectifs précis pour le secteur industriel ou les régions. D'autres activités, comme les foires et les missions commerciales, sont également bien planifiées, et des tentatives ont été faites pour en connaître les résultats. Cependant, dans l'atmosphère

d'enthousiasme qui accompagne généralement ces manifes-tations, les chiffres donnés pour les ventes directes et subséquentes ont tendance à être gonflés.

14.18 La préparation des plans relatifs aux marchés prioritaires est une illustration récente de la façon dont on a laissé passer l'occasion de fixer des objectifs intermédiaires. À la demande du Cabinet, 15 plans devaient être conçus pour concentrer les efforts d'expansion commerciale du Canada dans des pays donnés. À ce jour, trois plans sont terminés, et les 12 autres sont bien avancés, quoiqu'un peu en retard. Or, ces plans ne comprennent pas un énoncé d'objectifs officiels et n'identifient pas les principaux bénéficiaires concernés, tels que les groupes appartenant au secteur industriel. Si ces groupes, qui jouent un rôle déterminant dans l'expansion du commerce international du Canada, ne sont pas au centre des préoccupations, on voit difficilement comment les plans peuvent avoir les résultats envisagés. À l'heure actuelle, ces plans servent à faciliter les communications au sein de l'adminis-tration publique, une activité utile certes, mais qui n'augmentera pas les échanges commerciaux.

Immigration

14.19 Le Canada, les États-Unis et l'Australie accueillent plus d'immigrants par habitant que toute autre nation. Depuis le 1er avril 1981, l'immigration au Canada est la responsabilité conjointe de la Commission de l'emploi et de l'immigration (CEIC) et du ministère des Affaires extérieures. La Commission administre la Loi et le programme d'immigration au Canada; le ministère applique le programme à l'étranger. Une colla-boration accrue et soutenue entre la CEIC et les Affaires extérieures est essentielle à la bonne gestion du programme.

14.20 Comme la loi le stipule, le gouvernement fixe des niveaux annuels d'immigration depuis 1979. En 1979 et 1980, la Commission n'a pas fourni au Parlement de comparaison précise et complète entre le nombre d'immigrants effectivement reçus et les niveaux prévus et ajustés. En 1981, la CEIC est passée près d'atteindre son niveau d'immigration. Cependant l'immigration de réfugiés parrainés par le gouvernement était de 18 p. 100 inférieure aux prévisions. Pour convertir ces niveaux d'immigration en plans opérationnels, la Commission s'est dotée d'un système de cibles pour respecter ces niveaux. Les mécanismes permettant à la haute direction d'assurer le respect des objectifs annuels comportent d'importantes lacunes. Même si la notion de cible semble être utile à la planification et au contrôle des activités du programme en vue d'atteindre les objectifs et niveaux d'immigration, nous avons décelé des faiblesses et des limites dans la méthode employée pour la mettre en pratique.

14.21 La haute direction du programme d'immigration de la Commission nous a fait savoir, en septembre 1982, que les cibles devaient être un moyen de mesurer l'efficacité des missions, plutôt qu'un mécanisme de planification en vue de respecter les niveaux d'immigration. Nous estimons que les gestionnaires doivent respecter les niveaux établis par le gouvernement, en rendre compte et se conformer aux plans stratégiques. Il y a donc lieu de rattacher les plans stratégiques aux plans opérationnels, les niveaux aux cibles. Les niveaux et les cibles ne doivent pas être considérés comme des limites ou des contingents à ne pas dépasser, mais plutôt comme des moyens de planifier et de gérer l'ensemble du processus d'immigration.

14.22 La Commission possède un système d'information de gestion pour contrôler le traitement des demandes d'immigration. Un autre système lui permet de déterminer les besoins du marché du travail. Nous estimons que ces deux

systèmes devraient fournir des données plus à jour et que le second pourrait être plus précis.

14.23 Il y a également un manque de surveillance et de contrôle de certaines activités clés pour s'assurer qu'on se conforme aux lois et qu'on réalise les objectifs d'immigration. Par exemple, le contrôle des visas est insuffisant dans les missions diplomatiques, aussi bien sur le plan matériel que sur celui des procédures, et l'administration centrale ne compare pas régulièrement les dossiers d'immigrants reçus aux données d'origine préparées à l'étranger: le dernier rapprochement date de janvier 1981 et il n'était pas complet. Les agents d'immigration à l'étranger peuvent accepter des immigrants en usant de leur pouvoir discrétionnaire; l'exercice de ce pouvoir n'est pas régulièrement contrôlé et s'est accru d'environ 25 p. 100 en deux ans, entre 1979 et 1981; il a représenté
16 p. 100 des visas accordés à des candidats indépendants en 1981.

14.24 L'administration canadienne assure gratuitement des services aux immigrants et aux visiteurs qui en font la demande. Certains services consulaires à l'étranger sont payants et les citoyens canadiens doivent aussi payer pour l'obtention d'un passeport. Il y aurait lieu que la Commission étudie s'il est possible et souhaitable de recouvrer les frais des autres services offerts, comme cela se pratique déjà aux États-Unis et en Australie.

14.25 La CEIC et le ministère des Affaires extérieures sont tous deux conscients de la nécessité d'améliorer l'efficience du traitement des demandes d'immigration dans les missions diplomatiques et sont tous deux à la recherche de solutions. Pour résoudre les problèmes que nous avons relevés dans notre vérification, il serait bon que ces organismes émettent de nouvelles directives de gestion et clarifient les responsabilités dans le domaine de la vérification, de l'inspection, du contrôle et de l'exploitation.

Observations et recommandations

Gestion interministérielle des activités à l'étranger

14.26 Le gouvernement fédéral décide dans quels pays le Canada doit être représenté et quelles activités doivent y être menées. Le Comité interministériel des relations extérieures (CIRE) a été créé en 1970 pour conseiller le gouvernement dans ces décisions; en 1980, il a été remplacé par le Comité des sous-ministres chargés des politiques étrangères et de la défense.

14.27 La Revue de l'évaluation des programmes-pays (REPP), qui devait servir à la planification interministérielle des activités à l'étranger, a été instituée en même temps que le CIRE et s'est poursuivie jusqu'en 1980. Ensuite, au cours de la période de transition qui a été marquée par l'intégration des services et le passage au nouveau Système de gestion des politiques et des dépenses, la REPP a été modifiée et quelque peu comprimée pour devenir la Revue de l'évaluation par pays (REP). Cependant, sa vocation n'a pas fondamentalement changé: permettre aux missions diplomatiques et à l'administration centrale de mieux se consulter sur les politiques, les objectifs, les programmes et les questions d'affectation de ressources, et aux organismes intéressés d'échanger leurs points de vue avant que les décisions soient prises pour l'année financière suivante et au-delà.

14.28 En examinant les soumissions présentées par les missions et en assistant à des réunions, nous avons relevé des faiblesses importantes dans le processus. Seules quelques REP prévoient des objectifs à atteindre. Souvent, les missions ne donnent aucune indication détaillée de leurs plans de travail; de plus, elles ne sont pas tenues de justifier le niveau actuel de leurs ressources, et donnent

peu de raison pour leurs demandes de moyens supplémentaires. Certaines REP ne parlent pas de ressources tandis que d'autres ne les mentionnent que brièvement. Il n'y a donc ni contrat ni entente entre les missions et l'administration centrale quant aux priorités, aux programmes ou au soutien administratif. Une telle situation risque de faire naître de grandes divergences entre les priorités de l'administration centrale et celles des missions et entre leur façon de voir l'importance relative de chaque mission ou de ses programmes pour le Canada.

14.29 La REP est en retard d'un an sur l'échéancier normal de planification du gouvernement. En conséquence, la réaffectation des ressources humaines et financières est demandée à très bref délai et ne peut être effectuée sans difficultés. Aussi cette réaffectation est-elle financée à même les réserves d'exploitation du ministère, et non dans le cadre d'un plan ministériel.

14.30 Il ressort de nos observations que les mécanismes interministériels actuels ne réussissent pas à rationaliser les politiques et les ressources dans les missions diplomatiques. Ils ne permettent pas au CIRE de bien remplir son mandat initial, qui est de favoriser l'harmonisation de la planification ministérielle avec les intérêts internationaux du gouvernement.

14.31 Ce problème a pour conséquence fâcheuse de laisser les missions dans le vague en ce qui concerne leur orientation. Les chefs de mission, qui représentent à l'étranger tous les ministres fédéraux et qui doivent donc leur rendre compte, sont obligés de décider quelles questions ont le plus d'importance pour le Canada. Au cours de nos visites à l'étranger, beaucoup d'entre eux nous ont dit souhaiter une clarification de leurs objectifs afin de pouvoir mieux orienter leurs décisions. À l'heure actuelle, ils sont souvent contraints de décider seuls de la répartition des ressources entre les programmes, en fonction de leurs propres perceptions des priorités. Les décisions ainsi prises sont parfois mal accueillies, tant dans les missions qu'à Ottawa, car certains gestionnaires estiment qu'elles compromettent les chances de succès des programmes dont ils ont la charge.

14.32 Dans les sections suivantes de ce chapitre, nous décrivons comment les principaux organismes de service extérieur planifient leurs programmes. Il faudra manifestement améliorer la planification au niveau ministériel avant de pouvoir fixer un ensemble cohérent d'objectifs pour les missions diplomatiques. À notre avis, l'intégration et la récente redistribution des tâches constituent un pas dans la bonne direction. Mais il faudra déployer des efforts accrus pour coordonner les activités d'immigration et d'aide au développement international avec celles des Affaires extérieures si l'on veut que les activités à l'étranger soient plus économiques, plus efficientes et plus efficaces.

Ministère des Affaires extérieures

Gestion des programmes

14.33 Planification. Au ministère des Affaires extérieures, le processus de planification s'amorce par la préparation d'une Stratégie globale. Vient ensuite l'étape de la planification opérationnelle, avec les Revues de l'évaluation par pays et l'établissement de Plans d'exploitation pluriannuels. Enfin, la répartition des ressources s'effectue au moyen de la Revue de l'effectif de l'administration centrale et des affectations budgétaires. Exception faite des affectations budgétaires et des Revues de l'évaluation par pays, ce processus est d'implantation très récente au ministère: les premières mesures en vue d'une telle planification ont été prises en 1981-1982, suite à la

mise place du Système de gestion des politiques et des dépenses (SGPD) de l'administration fédérale.

14.34 On distingue aux Affaires extérieures trois grandes catégories d'activité susceptibles d'avoir leur propre démarche de planification. La première, intitulée ''Formulation et coordination de la politique étrangère'', est la raison d'être du ministère. Cette fonction étant étroitement tributaire des événements mondiaux et des actions d'autres parties, il est difficile de lui fixer des objectifs et d'en mesurer précisément les résultats. La deuxième catégorie comprend les services consulaires, les programmes d'information à l'étranger et les relations culturelles internationales dont les résultats sont mesurables, au moins dans une certaine mesure; mais il y a, au sein du ministère, des divergences d'opinion sur les résultats à atteindre. La troisième catégorie rassemble les services de soutien, notamment les services du personnel, des biens, des finances et de gestion ainsi que les télécommunications. Ces services et leurs sections correspondantes à l'étranger ont pour mandat d'épauler les activités du programme, y compris celles d'autres ministères. Leurs tâches sont concrètes, et leur production est facile à planifier et à mesurer si les besoins ont été bien définis.

14.35 Affaires extérieures n'ont pas bien mis au point leur processus de planification. Le ministère n'a pas énoncé une série de buts à atteindre ou d'activités (plans opérationnels) visant certains résultats, nettement reliés aux besoins et dont les effets pouvaient être évalués. Ses budgets ne sont pas préparés à partir des plans opérationnels portant sur les coûts. Les plans établis à la demande d'un organisme centrai, comme la Stratégie globale et les Plans d'exploitation pluriannuels, ne servent pas au contrôle des activités des programmes. La planification et le contrôle qui existent s'appliquent à des cas bien précis; ils ne tirent pas parti ni ne tiennent compte de l'interdépendance des programmes ni de leurs effets sur les services de soutien. Si le ministère obtient quelque succès dans certains domaines, le résultat global de toutes ses activités n'en demeure pas moins incertain.

14.36 Planification stratégique. Le plan stratégique du ministère devrait comprendre la définition de son rôle, de ses objectifs et de ses stratégies à long terme, ainsi que les politiques et les programmes nécessaires pour atteindre ces objectifs. Le plan stratégique devrait servir de point de mire aux activités des gestionnaires. La planification stratégique doit aussi satisfaire les exigences du SGPD qui veut que la planification du ministère contribue à l'évolution de la politique et de l'orientation du gouvernement et y réponde.

14.37 Le ministère a dit qu'il faisait siens les objectifs de politique étrangère exposés dans le document ''Politique étrangère au service des Canadiens'' paru en 1970; mais il n'a pas déterminé de mécanisme pour s'assurer que des politiques ou des stratégies précises étaient mises en place et suivies pour atteindre ces objectifs.

14.38 Le ministère n'a pas de mécanisme pour évaluer son environnement, les activités dont on aura besoin et les stratégies nécessaires aux gestionnaires. En général, les gestionnaires ont signalé qu'il ne se faisait guère de planification stratégique et les quelques bureaus qui avaient soumis des plans à long terme attendaient encore les réactions de la haute direction.

14.39 Le ministère a produit une Stratégie globale de politique étrangère pour la période 1982-1983 à 1985-1986, mais il n'a pas préparé de stratégie à l'échelle du ministère. La Stratégie de politique extérieure a l'avantage de regrouper les stratégies globales de tous les ministères ayant des activités à

l'étranger et de donner une image intégrée de leurs poli-tiques et de leurs programmes. Malheureusement, le ministère des Affaires extérieures n'a pas de document stratégique propre qui réponde aux lignes directrices du SGPD.

14.40 On ne procède à aucun examen des objectifs ou des stratégies possibles pour atteindre les objectifs ou pour déterminer les coûts, les avantages ou les autres éléments qui s'y rattachent. De plus, le ministère n'a pas de plan stratégique propre, précisant les résultats dont il doit rendre compte. Il ne semble exister aucun moyen de compenser ce manque d'orientation stratégique. La haute direction ne s'assure apparemment pas que les stratégies des bureaux sont adaptées aux objectifs visés. Les bureaux ont donc tendance à concentrer leurs efforts sur leurs objectifs immédiats qui risquent de ne pas coïncider avec ceux du ministère. Ainsi, l'objectif du Bureau des relations culturelles est de faire connaître les artistes canadiens à l'étranger. Le ministère, pour sa part, cherche à épauler de façon efficace la politique étrangère du Canada en tenant compte de sa politique culturelle intérieure. Mais pour choisir les artistes qui seront envoyés à l'étranger, on considère l'effet que la tournée aura sur leur carrière, non celui qu'elle aura sur la réalisation des objectifs de la politique étrangère canadienne. On suppose donc implicitement que ce qui est bon pour l'artiste sera nécessaire- ment bon pour le ministère.

14.41 Le ministère devrait réexaminer chaque année son mandat, son milieu, ses objectifs et ses stratégies et formuler un plan stratégique pour guider et orienter ses gestionnaires. Cette démarche devrait aussi aboutir à une Stratégie ministérielle globale où apparaîtraient clairement les hypothèses et les stratégies possibles avec, au besoin, l'évaluation du coût des ressources financières et humaines.

Le ministère accepte cette recommandation. Il y aura révision des systèmes et des procédés de planification du ministère de manière à fournir un encadrement approprié et continu aux chefs hiérar-chiques travaillant à l'administration centraie et à l'étranger. Des modifications d'ordre structurel au sein du ministère faciliteront, de manière générale, la réalisation de cette tâche. Plus particulièrement, ces modifications seront conçues en tenant pleinement compte de leur incidence sur les ressources à utiliser. Cela présuppose non seulement l'établissement d'une stratégie globale pour notre ministère mais également l'établissement d'une vue d'ensemble des stratégies globales de manière à pouvoir déterminer les incidences, pour les Affaires extérieures, des plans des autres ministères.

14.42 Planification et budget des opérations. La planification opérationnelle s'occupe essentiellement de déterminer le niveau des ressources. Rares sont les cas où les résultats visés sont indiqués en parallèle avec les programmes entrepris et les ressources affectées.

14.43 Le Plan d'exploitation pluriannuel (PEPA) de 1981-1982 représente la première tentative du ministère de se doter d'un plan opérationnel officiel. Les bureaus centraux ont fourni la matière qui a servi à l'élaboration du PEPA tant pour l'administration centrale que pour les missions. Les bureaus régionaux ont puisé les renseignements sur les plans des missions dans les Revues de l'évaluation par pays (REP) et à même leur connaissance des activités des missions. Les données des bureaus ont été synthétisées dans un document qui regroupait les besoins de ressources, mais non les activités ni les résultats. Après examen, la haute direction a apporté certaines modifications à l'évaluation des ressources, mais elle ne semble pas s'être souciée de déterminer si les directives de planification avaient été suivies, si les hypothèses de travail étaient claires et si les problèmes (doubles emplois,

conflits) avaient été portés à l'attention de la haute direction. Le PEPA n'est pas conforme aux normes du SGPD, puisqu'il n'indique pas quel est l'apport des divers programmes ou activités aux objectifs du ministère, quel est le lien entre les activités et les ressources, ni quelles sont, ou seront, les normes d'évaluation des programmes. En somme, il définit les besoins sans dire comment les ressources en question seront utilisées.

14.44 La Revue de l'évaluation par pays est le principal outil de planification des activités à l'étranger. Ce texte de quatre ou cinq pages devrait fournir une appréciation globale des activités de la mission, mentionner les faits marquants des activités en cours, proposer de nouveaux projets ou la réduction de certains et indiquer les besoins en matière de personnel. Les documents rédigés par les chefs de missions donnent une vue d'ensemble des activités effectuées et des besoins mais la REP ne fournit aucune indication quant à l'utilisation précise qui sera faite des ressources réclamées. Quand ils sont énoncés, les objectifs ne sont pas quantifiés. Il n'est fait aucune proposition concrète sur la façon de les atteindre. La REP n'est donc pas un ''contrat'' entre la mission et l'administration centraie sur l'ordre de priorité des programmes, leur exécution et la gestion de la mission.

14.45 D'après nos constatations, les chefs de mission considèrent que la REP est essentielle dans leurs rapports avec l'administration centrale. lis déplorent que les réactions de l'administration soient trop vagues et, donc, inutiles sur le plan opérationnel. Pour leur part, les bureaus centraux jugent que la REP est trop générale et qu'elle n'appelle pas une réponse très étoffée. Ils préfèrent communiquer au jour le jour leurs conseils et leurs directives aux missions.

14.46 Conscient de la nécessité de donner aux missions une orientation plus précise en vue d'atteindre les objectifs généraux, le ministère a réinstauré la pratique de remettre aux chefs de poste, avant leur départ, une lettre d'instructions énonçant les objectifs et les préoccupations du Canada à l'égard du pays où ils sont envoyés. Cette missive n'est remise qu'aux nouveaux chefs de poste et ce, depuis 1981 seulement. Ceux dont l'affectation est antérieure n'en ont donc pas reçu.

14.47 Faute de plan opérationnel, le ministère doit régler les problèmes quand ils surgissent. Les bureaus sont donc tenus de rester en liaison constante avec les missions pour savoir ce qui se passe. Le réseau de télécommunications est le moyen le plus pratique, le plus rapide et le plus fiable de garder contact. Mais parce qu'il n'y a pas d'entente entre les missions et l'administration centraie sur l'ordre de priorité des programmes, celles-ci signalent tout ce qui leur paraît important et donnent le plus de détails possible. Cela produit une pluie de messages télex qui, dans les bureaus comme dans les missions, doivent étre analysés par plusieurs personnes. Au cours des six dernières années, il a fallu doubler la capacité du réseau de télécommunications pour répondre à cette augmentation du volume des transmissions.

14.48 Les bureaus chargés de la formulation et de la coordination de la politique étrangère se fient aux rapports télex des missions pour contrôler la mise en application du programme des relations générales. Ces messages permettent aux chefs de bureau de déceler les problèmes et à la haute direction d'intervenir en cas de situation délicate. Si, dans ces services, les grandes responsabilités sont clairement définies, il n'existe aucun plan opérationnel rattachant les ressources aux diverses activités et, le cas échéant, aux résultats visés. L'orientation générale du programme dans chaque mission est exposée dans la REP, mais les bureaus centraux ignorent ce que fait la mission

et les repères qu'elle se fixe pour réaliser ses objectifs. Les missions ne sont pas tenues de fournir ces renseignements. Les gestionnaires de programme se préoccupent surtout de la situation internationale et n'accordent pas beaucoup de temps à la planification et à la surveillance des affaires quotidiennes. Les décisions concernant les questions de routine sont généralement laissées aux responsables de secteur.

14.49 Bien que leurs programmes se prêtent mieux à une planification, ni les Bureaus des services consulaires et des relations culturelles internationales, ni la Direction des programmes d'information à l'étranger n'ont de plans opérationnels. D'ailleurs, aucun de ces services n'a demandé aux missions de lui fournir un plan d'exécution de ses programmes. Les deux premiers hésitaient à se lancer dans l'élaboration de plans opérationnels détaillés avant de connaître la réaction de la haute direction à leurs objectifs à long terme.

14.50 La plupart des services de soutien organisent leurs activités sans trop se préoccuper des plans des bureaus chargés des programmes. Ces derniers ne leur fournissent pas l'information qui leur permettrait d'évaluer ce qu'on attend d'eux. On ne relève que quelques cas (le Bureau des biens en est un) où les services de soutien ont demandé aux bureaus chargés de programmes de leur fournir certains rensei-gnements pour les aider à planifier leurs activités.

14.51 Au ministère des Affaires extérieures, la plani-fication opérationnelle est, à notre avis, quasi inexistante. Les gestionnaires de programme ne peuvent donc pas rendre compte de leurs réalisations au sous-chef; les objectifs énoncés ne font pas mention des résultats visés ni des ressources nécessaires; et aucun mécanisme n'est prévu pour contrôler et évaluer les progrès accomplis en fonction des objectifs établis. Faute de plans opérationnels, les budgets ne sont pas établis en fonction du coût des tâches à effectuer, ni des résultats visés.

14.52 Les prévisions budgétaires se font à partir du budget de l'exercice précédent, avec certaines majorations qui tiennent compte de l'inflation, et en fonction des nouveaux projets qui sont solidement documentés. Bien que le ministère ait demandé aux chefs de bureau de procéder à un examen détaillé de leurs ressources de base et d'en justifier le montant, ceux-ci ne l'ont pas fait.

14.53 Une enveloppe globale est allouée à chaque région géographique. Les contrôleurs régionaux du Bureau des finances et des services de gestion, en collaboration étroite avec les bureaus régionaux, fixent les crédits des missions. Les propositions et les affectations budgétaires des missions étant réparties par poste de dépense, on peut difficilement déterminer les crédits affectés aux activités des programmes.

14.54 En 1981-1982, le comité de direction a examiné les affectations budgétaires, mais il n'existe aucun compte rendu de ses discussions, ni aucune justification officielle de ses décisions. Les gestionnaires ont simplement été informés du résultat.

14.55 En ce qui concerne l'augmentation des coûts, signalons par ailleurs que, de par ses activités à l'échelle mondiale, le ministère fait face non seulement à l'augmentation des prix dans chaque pays, mais également aux fluctuations du cours des changes. Avec l'aide du personnel des missions, le Bureau des finances et des services de gestion a mis au point un système d'information qui permet de calculer les rajustements à effectuer aux coûts.

14.56 Les bureaus et les missions devraient dresser des plans opérationnels annuels qui répondent aux besoins de leur planification et aux exigences du Système de gestion des politiques et des dépenses.

Le ministère accepte cette recommandation. Comme nous l'avons indiqué précédemment dans notre réponse à la recommandation portant sur la révision des systèmes de planification, le ministère est en train de mettre au point un processus de planification qui répondra aux exigences du système de gestion des politiques et des dépenses. Cela vaut pour les activités du ministère à Ottawa et ceiles des missions à l'étranger.

14.57 Le ministère devrait s'assurer que les plans sont complets, que les budgets seulement fondent sur les plans opérationnels et que les gestionnaires reçoivent des commentaires sur les plans proposés.

Le ministère accepte cette recommandation. Comme nous l'avons indiqué précédemment, nous procédons actuellement à une révision des systèmes de planification du ministère. Cette révision fera en sorte qu'il y ait les liens qui s'imposent entre les plans et les budgets et que la communication requise avec les gestionnaires ait effectivement lieu tant au moment de l'établissement des plans qu'au moment de leur mise en oeuvre.

14.58 Mesure de l'efficacité. Nous entendons par là la collecte et la présentation de données qui permettent d'évaluer à quel point un programme atteint ses objectifs. On en distingue deux formes: les évaluations périodiques et le contrôle continu. Lorsqu'on procède à des évaluations fréquentes et régulières dans le cadre de la gestion courante de chaque programme, on l'appelle contrôle de l'efficacité.
14.59 Aux Affaires extérieures, c'est la Division de l'évaluation du Bureau de l'évaluation et de la vérification internes qui est chargé de mesurer l'efficacité des programmes. Le contrôle continu de l'efficacité de certaines activités relève à la fois des gestionnaires de programme et de la Division de l'évaluation.

14.60 Cette division a été créée en juillet 1979. Son directeur est placé sous l'autorité du directeur général du Bureau de l'évaluation et de la vérification internes, qui relève lui-même du sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Le mandat de cette division a été établi conformément à une directive de 1977 du Conseil du Trésor imposant aux ministères et organismes fédéraux d'évaluer tous leurs programmes. La politique ministérielle d'évaluation des programmes a été publiée en 1981: elle seulement fonde sur les directives du Bureau du contrôleur général. En 1981-1982, la Division de l'évaluation disposait de cinq années-personnes et demie et de $ 175 000 au titre des déplacements, de la formation et des services professionnels.

14.61 Lors de notre examen de la structure et de la gestion de la fonction d'évaluation aux Affaires extérieures, nous avons étudié la politique d'évaluation des programmes, le plan d'évaluation et le mandat du Bureau d'évaluation et de vérification internes. Dans l'ensemble, nous les avons trouvés satisfaisants. Toutefois, le mandat du Bureau et celui du Service d'inspection coïncident partiellement comme on l'explique plus loin; tous deux sont chargés d'évaluer des programmes qui comportent des services et des activités identiques. Si l'on ne remédie pas à cette situation, on risque d'occasionner un important gaspillage de ressources et d'efforts. Le problème ne s'est pas encore posé puisqu'à ce jour, le Service d'inspection n'a effectué aucune évaluation de programme et que la Division de l'évaluation, n'en a fait qu'une seule.

14.62 Pour déterminer comment s'effectuent la mesure et les rapports d'efficacité des programmes, nous avons examiné le travail de la Division de l'évaluation depuis sa création et quelques cas de contrôle de l'efficacité par des gestionnaires de programme. Bien que le travail accompli à ce jour par la Division puisse être utile à certains aspects de l'évaluation de programmes, elle n'a pas encore entrepris de mesurer l'effi-cacité des programmes. Et au train où vont les choses, la Division ne s'acquittera sans doute pas de ses engagements envers le Contrôleur général en ce qui concerne les évaluations de programmes.

14.63 Nous avons également décelé plusieurs secteurs où les gestionnaires de programme n'effectuaient pas de contrôle continu de l'efficacité, mais où ils devraient et pourraient en faire. Citons, par exemple, les services d'information, les Bureaus des services consulaires et des relations culturelles, et même les services chargés de la formulation et de la coordination de la politique étrangère, où il est possible de procéder à une certaine évaluation. Nous avons constaté qu'on n'effectue pas de mesure de l'efficacité parce que les gestionnaires n'ont pas précisé clairement quels devraient être les effets de leur programme. Là où on a tenté d'obtenir des renseignements sur les effets d'un programme, la façon de mesurer et d'utiliser les données recueillies seulement sont avérées défectueuses. Ainsi, le Bureau des relations culturelles internationales exige des artistes dont il subventionne une tournée internationale qu'ils évaluent le succès de leur voyage. Mais il ne leur donne aucune instruction sur la méthode à suivre et n'analyse jamais les rapports qui lui sont remis pour déterminer si son programme est efficace; il seulement contente de les classer.

14.64 Nous avons conclu que la mesure de l'efficacité des programmes des Affaires extérieures et les rapports qui en sont faits sont insatisfaisants.

14.65 Le ministère devrait mettre au point et utiliser des moyens de mesurer de façon continue l'efficacité de ses programmes pour fournir aux gestionnaires l'information dont ils ont besoin pour prendre des décisions.

Le ministère accepte cette recommandation. Il va procéder à un examen complet de ses fonctions de vérification, d'examen de la gestion et d'évaluation afin de les doter d'attributions mieux adaptées à la situation. Nous ferons bien attention que ces fonctions soient conçues pour aider les gestionnaires du ministère dans l'exécution de leurs tâches. Nous prévoyons également, à cette occasion, de créer un comité de vérification et d'évaluation par l'intermédiaire duquel les résultats des vérifications et des évaluations seront signalés à la haute direction.

14.66 La Division de l'évaluation devrait s'attacher davantage à évaluer l'efficacité des programmes et à aider les gestionnaires à mettre au point des moyens raisonnables et satisfaisants de mesurer l'efficacité.

Le ministère accepte cette recommandation. Comme l'indiquait notre réponse à la recommandation précédente, nous effectuons présentement une révision du mandat et des fonctions de la division de l'Evaluation. Au coeur de cette révision sera l'établissement d'indicateurs de rendement que pourront utiliser les gestionnaires de programme du ministère.

14.67 Information destinée au Parlement. Le Conseil du Trésor a modifié la façon dont les ministères et les organismes fédéraux doivent présenter leurs prévisions budgétaires. Le ministère des Affaires extérieures est en train de

préparer ses prévisions pour 1984-1985 conformément à ces nouvelles directives. La mise en oeuvre des recommandations proposées dans cette section sur la gestion des programmes pourrait rendement rehausser la qualité du plan de dépenses du ministère (Partie III du Budget des dépenses).

Planification des ressources humaines

14.68 Nous entendons par là l'opération qui consiste à prévoir les besoins futurs du ministère en matière de personnel, à déterminer les disponibilités et à les faire coïncider. En cas de déficit ou d'excédent, le ministère met sur pied un plan d'action. En raison de la nature dynamique de ces activités, la planification des ressources humaines doit pouvoir compter sur un système d'information précis et à jour. Un tel système est d'autant plus nécessaire que les activités du ministère des Affaires extérieures sont très dispersées et que la gestion des ressources humaines est centralisée.

14.69 Dans ce ministère, le processus d'affectation est au coeur de la gestion des ressources humaines. Le personnel permutant est affecté à l'étranger pour des périodes de deux à quatre ans. Certains employés peuvent avoir deux affectations de suite avant de rentrer au Canada.

14.70 Nous avons examiné le mécanisme de planification concernant le personnel permutant et administratif du service extérieur. Notre travail s'est surtout effectué à la Division des opérations du Bureau du personnel, mais nous avons aussi glané des renseignements dans un certain nombre de bureaus centraux et de missions à l'étranger.

14.71 En ce qui concerne la planification des ressources humaines, nous constatons deux grands problèmes. D'abord,le ministère n'a pas l'infrastructure nécessaire pour une bonne planification de ses ressources humaines. Les rôles et responsabilités des principaux intéressés ne sont pas clairement définis; la planification des ressources humaines seulement fait en vase clos, sans coordination avec les autres fonctions de gestion, et il n'y a pas de système d'information adéquat. Le second problème tient au fait que le régime des affectations gouverne toute la planification des ressources humaines. Si cette approche donne des résultats satisfaisants dans l'immédiat, elle ne tient pas suffisamment compte des besoins futurs et des possibilités d'avenir. Nous avons aussi remarqué un manque de continuité dans les missions: il arrive que les titulaires de postes-clés soient remplacés en même temps, que des postes restent vacants pendant plusieurs mois, que le nouvel arrivant n'ait pas l'occasion de rencontrer son prédécesseur et que la documentation sur les activités de la mission et sur les progrès accomplis fasse défaut.

14.72 Nous avons conclu que le planification actuelle des ressources humaines et certaines pratiques de gestion du personnel ne permettent pas au ministère de savoir s'il a les effectifs voulus et le personnel compétent dont il a besoin pour exécuter ses programmes.

14.73 Intégration de la planification des ressources humaines aux autres activités de planification. Aux Affaires extérieures, les responsables de la planification des ressources humaines travaillent en vase clos, sans contact avec les services de planification opérationnelle et financière. Nous avons relevé des cas où des renseignements d'importance sur les ressources humaines n'avaient pas été pris en compte dans la planification opérationnelle et financière. Par exemple, le Bureau du personnel ne signale pas les pénuries de personnel dans les missions dont il a connaissance aux contrôleurs régionaux du Bureau des finances et des services de gestion chargés de calculer les prévisions budgétaires des missions.

14.74 Le ministère devrait intégrer la planification de ses ressources humaines dans ses activités de planification opérationnelle et financière.

Le ministère convient que la planification des ressources humaines devrait être liée de plus près aux autres processus de planification, notamment au niveau de la planification générale. Nous envisageons l'établissement d'un système annuel d'examen des ressources humaines qui serait parallèle et rattaché au cycle de l'affectation des ressources et de l'établissement des budgets.

14.75 Le rôle du gestionnaire hiérarchique. Les chefs de mission et de bureau ne participent pas suffisamment à la planification des ressources humaines dont ils ont besoin pour atteindre leurs objectifs.

14.76 D'après le Bureau du personnel, les gestionnaires du service du personnel et les gestionnaires hiérarchiques sont co-responsables de la planification des ressources humaines. Mais ces derniers estiment que cette responsabilité revient exclusivement au Bureau du personnel. Ils regrettent leur faible participation au processus et avouent qu'il leur est arrivé de contourner le système pour obtenir les ressources dont ils avaient besoin.

14.77 Les gestionnaires hiérarchiques n'ont plus confiance dans les systèmes actuels de gestion du personnel qui, disent-ils, ne sont pas en mesure de répondre à leurs besoins.

14.78 Le ministère devrait donner aux chefs de mission et aux directeurs de bureau l'occasion de participer à la planification des ressources humaines et leur en déléguer la responsabilité.

Les chefs de mission et les directeurs de bureau participent déjà à la planification détaillée des ressources humaines non seulement en ce qui a trait aux affectations individuelles mais également en ce qui concerne la répartition des compétences requises dans leur secteur et les méthodes à utiliser pour effectuer cette répartition. Le ministère ne voit pas de façon pratique d'accroître leur participation ni comment ces cadres pourraient être tenus respon-sables, en dernier lieu, de la planification des ressources humaines, compte tenu du fait que le système d'affectations du personnel permutant est administré centralement. Afin de préciser davantage le processus de planification des ressources humaines, le ministère est en train d'élaborer des lignes directrices qui apporteront des précisions sur la nature du processus de consultation en ce qui a trait aux affectations à l'étranger et à l'adminis-tration centrale, en effectuant les distinctions qui s'imposent entre les affectations proposées aux niveaux supérieur, intermédiaire et subalterne. Le ministère a l'intention d'accorder une plus grande attention au personnel non permutant une fois que fonctionneront de manière efficace les systèmes que l'on met en place pour assurer la gestion de tout le service extérieur regroupé.

14.79 Information sur les ressources humaines. Le minis-tère ne dispose pas d'un système satisfaisant d'information sur ses ressources humaines à l'appui de la planification de ses ressources humaines. Il lui faut des données précises pour déterminer ses besoins et la disponibilité du personnel, et pour évaluer les effets des plans d'action. Mais il n'a pas encore dressé la liste de ses besoins en information pour sa planification des ressources humaines à courte ou à longue échéance.

14.80 À l'heure actuelle, toute l'information servant de base aux grandes décisions touchant la planification des ressources humaines (SGPD, recrutement, promotions, etc.) provient d'un système manuel non consigné dont le fonctionne- ment est assuré et compris par une seule personne. Il produit des

statistiques sur les besoins en personnel selon le lieu d'affectation, la catégorie professionnelle et le niveau hiérarchique, ainsi que des renseignements sur les disponi-bilités dans chaque catégorie professionnelle, selon le niveau hiérarchique également.

14.81 Les agents chargés des affectations tiennent en outre des fichiers manuels dans lesquels ils consignent des renseignements plus détaillés sur la disponibilité du personnel permutant. Mais ces fichiers ne sont pas intégrés au système centraiisé de gestion du personnel. Le Bureau du personnel a d'autres systèmes manuels d'information sur le personnel en poste au Canada, la formation, l'embauche, etc.

14.82 En 1978, le ministère a décidé de fusionner ces divers systèmes manuels en mettant sur ordinateur l'information nécessaire pour dresser la liste des besoins, évaluer les disponibilités et contrôler l'application des plans d'action. Ce système informatisé, dont le coût avait été initialement estimé à $ 70 000, devait entrer en exploitation en août 1979. Réalisé selon les instructions des utilisateurs et dans les délais prévus, il n'est toutefois pas encore pleinement opérationnel. Selon nos estimations, le coût de sa mise au point dépassait déjà les $ 350 000 en janvier 1982. Le retard accusé dans l'entrée des données est en partie dû à l'incertitude du ministère quant à l'information à mettre dans l'ordinateur, du fait du regroupement et de la reclassification du personnel du service extérieur. Le ministère affirme que les données contenues dans l'ordinateur coïncident avec celles des fichiers manuels, mais les rapprochements et vérifications que nous avons effectués n'ont pas produit des résultats satisfaisants. Par ailleurs, certaines données essentielles à la planification des ressources humaines - compétences et expérience individuelles, besoins de formation, etc. - ne sont pas stockées dans l'ordinateur. Même quand il sera pleinement opérationnel, le système informatique ne fournira donc pas tous les renseignements nécessaires à la planification des ressources humaines.

14.83 Faute d'un système d'information sûr et complet, le ministère peut difficilement évaluer de façon systématique ses besoins en personnel, ou prévoir avec précision ses disponi-bilités futures. Les plans d'action fondés sur l'information actuelle ne peuvent lui garantir qu'il pourra satisfaire ses besoins futurs.

14.84 Le ministère devrait revoir l'information dont il a besoin pour la planification de ses ressources humaines à court et à long terme, et s'assurer que son système informatisé réponde à ces besoins.

Le ministère estime que son système informatique de renseignements en gestion du personnel permettra de répondre à ses besoins et que cette banque de données contiendra tous les renseignements (études, formation, antécédents de travail, choix d'affec-tations, etc.) nécessaires à un système complexe de planification des ressources humaines. Le système a permis l'établissement de rapports réguliers et de rapports spéciaux dont seulement sont dits satisfaits les agents du personnel qui les ont utilisés, et qui continuent de les utiliser, pour la planification et l'administration du personnel du ministère depuis le début de 1979. L'entrée des données, pour la phase Il qui prévoit de fournir des renseignements complé-mentaires, a été retardée parce que l'on ne savait pas de manière détaillée quelles seraient les réper-cussions de la réorganisation progressive du ministère sur le système de gestion du personnel, depuis l'annonce en mars 1980 du projet de regroupement. La structure organisationnelle s'est depuis stabilisée et cette seconde phase, visant tous les employés canadiens du ministère, devrait être achevée à l'automne de 1983.

14.85 Les exigences en matière de ressources humaines. Le ministère des Affaires extérieures ne détermine pas les ressources humaines qu'il lui faut à partir des objectifs opérationnels ou des plans de travail.

14.86 Les plans préparés par les missions et les bureaus dont nous avons parié dans la partie précédente pourraient servir à déterminer les ressources humaines nécessaires, mais ils ne donnent à l'heure actuelle que la catégorie profes- sionnelle et le niveau hiérarchique des postes à doter. On n'indique ni les compétences, ni l'expérience requises pour remplir les fonctions du poste, et on n'évalue jamais la qualité des effectifs en place, ni celle du personnel engagé sur place. Pourtant, ces renseignements permettraient de dresser un tableau beaucoup plus précis des besoins. Par exemple, si l'administration savait que le personnel local d'une mission a beaucoup d'expérience, elle pourrait seulement permettre d'y affecter un membre du personnel canadien moins expérimenté.
14.87 L'information obtenue dans le cadre de la Revue de l'effectif de l'administration centrale ne nous a pas vraiment renseignés sur la répartition actuelle des ressources sur les compétences et l'expérience requises, ni sur la répartition de la charge de travail.

14.88 Nous constatons donc que, si le ministère est bien doté des mécanismes pouvant lui fournir l'information requise pour déterminer les ressources humaines qu'il lui faut, l'information présentement recueillie ne lui garantit pas qu'il a bien identifié ses besoins

14.89 Le ministère devrait déterminer les ressources humaines dont il a besoin à partir de ses plans opérationnels.
Le ministère accepte cette recommandation qui seulement rapporte aux commentaires formulés précédemment sur ses systèmes de planifica- tion.

Nous tenons à signaler, toutefois, qu'en général la planification au ministère a été suffisamment détaillée et qu'elle a permis de déterminer les caractéristiques générales du personnel requis ainsi que, dans l'ensemble, les aptitudes requises pour chaque nouveau poste ou chaque poste redéfini. L'ensemble des données fournies par ce système a servi au recrutement et à la promotion du personnel tandis que les postes étaient comblés en puisant à même les ressources du personnel permutant de carrière du service extérieur. Lorsqu'un besoin de compétences nouvelles, par exemple des scientifiques, ne pouvait être comblé par le recours aux processus habituels d'avancement professionnel, on créait des programmes spécialisés de détache- ment pour répondre à la demande.

14.90 Les disponibilités. Le ministère ne détermine pas de façon systématique ses disponibilités actuelles et futures en personnel. L'information produite par les divers systèmes, officiels ou non, est incomplète et, dans certains cas, trompeuse. Il n'existe aucun inventaire des ressources humaines pouvant servir à la planification. L'information sur le personnel est, répétons-le, éparpillée dans divers systèmes manuels et informatiques.

14.91 Les évaluations du rendement sont censées servir à la planification des ressources humaines, mais les gestionnaires hiérarchiques reconnaissent qu'elles sont en général flatteuses, parce qu'elles servent à décider des promotions. En règle générale, on ne signale pas les lacunes, ni les besoins de formation pour ne pas nuire à la carrière de la personne évaluée.

14.92 Le ministère tient des dossiers et des statistiques sur la réduction naturelle de l'effectif, les demandes de changement de statut (permutant ou non) et les départs à la retraite des membres du service extérieur, mais ces données ne servent pas à analyser les tendances ni les répercussions de ces mouvements sur la disponibilité des ressources humaines.
14.93 Le ministère étant en faveur d'un corps diplomatique de carrière, le personnel cherche à acquérir de l'expérience dans les divers secteurs d'activités du ministère. Ceci limite donc le nombre d'affectations semblables auxquelles il accepte d'être affecté. Comme le ministère ne tient aucun dossier sur la carrière des employés, il ne peut donc pas déterminer l'incidence de ces cheminements de carrière sur la disponibilité du personnel.

14.94 Ce sont les fichiers des agents chargés des affectations et les contacts officieux avec les gestionnaires hiérarchiques qui fournissent l'essentiel de l'information destinée à évaluer les disponibilités. Ces fichiers n'étant pas indexés seion la compétence, l'expérience, ou quelque autre norme, la consultation est des plus fastidieuses. Bref, le ministère n'a aucune méthode pour évaluer systématiquement la disponibilité de ses ressources humaines à court ou à long terme.

14.95 Le ministère devrait prévoir la disponibilité de ses ressources humaines à partir de renseignements précis, complets et à jour sur le rendement, les affectations, les compétences, l'expérience, le plan de carrière, la réduction naturelle de l'effectif, etc., des membres de son personnel. Cette recommandation fait allusion à des méthodes de travail déjà en usage dans plusieurs domaines. Mais le ministère prévoit effectuer un travail plus systématique une fois mis en place, à l'automne de 1983, tous les éléments de la deuxième phase de son système mécanographique d'information en gestion du personnel.

14.96 Plans d'action. Nous avons constaté que les plans d'action visaient a remédier à des situations urgentes et qu'ils ne traitaient pas des besoins en personnel à longue échéance. La formulation de plans d'action à long terme en matière de ressources humaines résulte habituellement de la constatation d'un écart, positif ou négatif, entre les disponibilités et les besoins. Les plans à court terme découlent généralement de problèmes liés à des affectations individuelles. Exception faite des cas signalés dans le plan de formation, les plans d'action du ministère ne visent que des besoins immédiats et évidents.
14.97 Les Affaires extérieures ont plusieurs plans d'action en matière de ressources humaines: ils touchent les affectations, la formation, le recrutement, le remplacement, la planification de carrière et la dotation. Au cours de notre vérification, nous avons examiné les plans d'affectation et de formation.

14.98 Le plan d'affectation. Au ministère des Affaires extérieures, la planification des ressources humaines seulement fonde sur le plan d'affectation. C'est le mécanisme qui fournit le plus de détails sur les compétences et l'expérience du personnel disponible. Ce plan, qui sert également aux plans de carrière et à la formation en cours d'emploi du personnel, vise avant tout à répondre à des besoins immédiats.

14.99 Les agents chargés des affectations ne tiennent pas compte des effets à long terme des affectations sur la carrière des employés ni sur les besoins du ministère.

14.100 À cet égard, le rapport McDougall faisait déjà remarquer que:

La direction ne communique pas aux employés l'impression que le système est exploité de façon planifiée ou logique ou qu'elle ne fait autre chose que réagir aux crises du moment plutôt que planifier en fonction des besoins à long terme de l'organisme et des individus qui en font partie.

14.101 Le plan de formation. Celui-ci présente deux failles importantes. D'une part, les besoins de formation - au niveau individuel ou collectif - ne sont pas évalués en fonction des besoins globaux. D'autre part, la formation elle-même ne brille pas toujours par son efficacité, son économie ou son efficience.

14.102 Nous sommes heureux de pouvoir dire que les séances de préparation aux nouvelles affectations, la formation linguistique et quelques cours spécialisés, notamment dans le domaine des télécommunications, qui constituent un préalable à certaines dotations, sont planifiés, surveillés et évalués de façon satisfaisante.

14.103 Il nous faut cependant préciser que le ministère nomme à des postes diplomatiques ou administratifs des personnes qui n'ont pas toute la compétence voulue, comptant sans doute qu'elles apprendront leur métier sur le tas et qu'elles seront ensuite prêtes à d'autres affectations. L'importance accordée à la formation en cours d'emploi n'est pas accompagnée d'une planification ni de modalités d'application adéquates, telles que la définition des responsabilités, le chevauchement des affectations et la non interruption du travail dans les missions.

14.104 Des chefs de mission nous ont déclaré que certains des nouveaux arrivants n'avaient pas même le minimum de formation nécessaire pour s'acquitter de leurs fonctions. En conséquence, les autres agents, voire le chef de mission lui-même, devaient consacrer à ces recrues une grande partie de leur temps. Pour sa part, le Bureau du personnel a affirmé que l'affectation d'employés sans formation préalable était inévitable en raison des difficultés de dotation.

14.105 Le ministère ne sait pas toujours si un employé a besoin ou non de formation avant d'entrer en fonction, étant donné qu'il n'existe aucun moyen de cerner ce genre de lacunes, ou d'analyser les besoins collectifs. Les programmes de formation sont donc mis sur pied lorsque des crises surgissent. Par exemple, des chefs de mission et des gestionnaires de l'administration centrale avaient constaté que des agents administratifs des missions étaient incapables de faire correctement leur travail. À force de s'en plaindre au Bureau du personnel, ils ont obtenu qu'un programme de formation soit offert à cette catégorie d'employés. Mais la participation était facultative.

14.106 Remarquons également que rien n'est prévu pour évaluer l'efficacité des programmes de formation.

14.107 Le ministère devrait déterminer régulièrement les insuffisances ou les surplus de personnel qui existent ou qui pourraient survenir, et prendre les dispositions qui conviennent pour y remédier à temps.

Cette recommandation évoque le recours à des méthodes déjà utilisées comme peuvent l'indiquer, entre autres, les exemples suivants: la création d'une catégorie d'agents permutants spécialisés dans l'administration des missions à l'étranger; le remplacement de militaires par des agents de sécurité civils dans certaines missions à l'étranger; la rationalisation de la structure des postes de commis du service extérieur; l'adoption d'une politique basée sur des principes de gestion des ressources humaines pour la

détermination des postes permutants (du service extérieur) et des postes non permutants (à l'administration centrale); l'élaboration d'un modèle de demande des agents du service extérieur ayant reçu une formation en droit; l'adoption d'une politique et de procédures visant à régler le cas des employés du service extérieur qui cessent d'être permutants et qui, dans un sens, deviennent des employés excé-dentaires, ainsi que l'établissement d'un service central de prévisions des exigences de recrutement et des possibilités de promotion en ce qui a trait aux onze (11) groupes et sous-groupes d'employés constituant le personnel de carrière du service extérieur. Certaines de ces méthodes ou politiques opérationnelles étaient en vigueur avant que ne débute la réorganisation du ministère le 12 janvier 1982; d'autres sont entrées en vigueur depuis.

De manière plus générale, le ministère estime que les manques et les surplus de personnel, à court terme, peuvent être habituellement compensés par l'utilisation du processus des affectations et des détachements. Autrement, il croit que l'environnement imprévisible, changeant et fortement diversifié dans lequel il évolue ainsi que l'existence d'un système de personnel de carrière imposent l'élaboration d'une stratégie à long terme en matière de personnel plutôt que l'élaboration d'une série de plans à long terme qui deviendraient rapidement désuets. Cette stratégie consiste essentiellement à recruter, dans tous les groupes, un personnel possédant les qualités intellectuelles et personnelles qui lui permettront de s'adapter aux changements et même d'en tirer profit, à former ces employés et à accroître leur potentiel grâce au processus des affectations et d'une formation officielle appropriée. Le service extérieur repose sur la flexibilité et sur le système relatif au personnel; il faut que le recrutement du personnel et sa gestion contribuent au maintien de cette flexibilité.

14.108 Le ministère devrait mettre au point une méthode plus systématique pour déterminer les besoins de formation de son personnel et trouver les moyens de les satisfaire.

Le ministère admet que les besoins en matière de formation devraient être déterminés de la manière la plus systématique qui soit et que la prestation des services de formation devraient être améliorée là où elle n'est pas satisfaisante. On a tenu compte de ces points lors de la récente réorganisation du secteur du personnel, et des agents de formation ont été intégrés aux unités chargées de la gestion des divers éléments du personnel pour que les programmes de formation collent de plus près à la réalité opérationnelle. Une politique et un pro- gramme de formation ont été élaborés et mis en vigueur et s'étendent aux deux premières années de la carrière des nouveaux agents du service extérieur. Le ministère s'efforcera de rationaliser davantage ses activités de formation et de perfectionnement, compte tenu de sa nouvelle structure et du mandat élargi qui lui a été confié. Toutefois, les caractéristiques du personnel du ministère, notamment celui du service extérieur - mobilité, éparpillement de la moitié du personnel à travers le monde, instabilité et diversité du milieu de travail, et limitation des ressources - continueront de constituer des défis de taille en ce qui a trait à la prestation efficace des services de formation.

Gestion des propriétés à l'étranger

14.109 Le ministère des Affaires extérieures est chargé de trouver et de gérer des logements et des bureaus pour le personnel des 120 missions réparties dans 83 pays étrangers. Son Bureau des biens administre ce portefeuille de propriétés et d'espaces loués qui comprend 136 ambassades (38 appar-tiennent à

la Couronne), 102 résidences officielles (63 appartiennent à la Couronne) et 1 511 logements de fonction (407 appartiennent à la Couronne).

14.110 Le budget d'immobilisation et de fonctionnement du ministère à ce titre totalisait $ 73,5 millions en 1980-1981; de ce montant, $ 39,4 millions étaient destinés à la location d'installations et $ 20,8 millions, au Programme d'acquisitions à long terme (PALT).

14.111 Autorisé par le Conseil du Trésor en mai 1974, ce programme a pour but ''d'acquérir une proportion importante des bureaus, résidences officielles et logements de fonction à l'étranger, sauf dans les pays où la situation économique ou politique le déconseille''. Pour réaliser cet objectif, le Conseil du Trésor a approuvé des budgets annuels totalisant près de $ 106 millions pour les exercices financiers 1975-1976 à 1980-1981.

14.112 Le ministère a dépensé $ 85,5 millions pour acquérir ou construire des installations à l'étranger. Entre autres acquisitions, mentionnons celles de 139 logements de fonction au prix de $ 18,5 millions, de 19 résidences officielles pour $ 5,9 millions et de 9 ambassades pour $ 30,4 millions. Les ambassades de Paris, Caracas et Bogota étaient parmi les plus importantes. Les plans et les projets de construction ont coûté $ 25 millions et comprennent entre autres l'ambassade de Mexico. Quelques grands projets de construction - à Washington, Belgrade, Moscou et Tokyo - sont en voie de réalisation. Divers investissements mineurs ont absorbé le solde. Dans un rapport établi en 1981, le ministère estime à $ 13,4 millions le total des économies de location réalisées par les acquisitions au cours des six premières années du programme.

14.113 Nous avons fait porter notre vérification sur les acquisitions, les plans et les projets de construction en raison de leur coût important. La plupart de nos recherches ont été faites dans les bureaus de l'administration centrale, mais nous avons également visité 14 missions pour évaluer sur place certaines facettes du programme.

14.114 Ainsi, nous avons vu les nouvelles ambassades du Canada à Abidjan, Bogota, Caracas, Paris et Mexico.

14.115 L'ambassade d'Abidjan ($ 2,9 millions) est un excellent exemple des bonnes relations et de la bonne coordination qui ont prévalu entre la mission et l'adminis-tration centrale. La mission participa activement à l'étude du marché, au choix de l'emplacement et la supervision des travaux. Son personnel nous a déclaré que l'administration centrale lui avait accordé sa pleine collaboration.

14.116 L'acquisition de l'ambassade de Bogota ($ 2,7 millions) a demandé quelque cinq ans en raison des incertitudes du financement et des aléas du marché immobilier colombien, mais aussi à cause des tensions qui existaient entre la mission et l'administration centrale. Ces problèmes réglés, cependant, le projet a été mené bon train, et les installations acquises semblent répondre aux besoins du personnel et aux exigences du ministère.

14.117 À Caracas comme à Bogota, le ministère seulement trouva aux prises avec un marché immobilier complexe. Il fut difficile d'obtenir tout l'espace nécessaire pour la nouvelle ambassade en raison des délais requis pour l'examen et l'analyse des propriétés à vendre, la préparation des documents et l'obtention des autorisations prescrites à Ottawa. L'ambassade a quand même fini par emménager dans un immeuble suffi-samment spacieux qu'elle a acquis pour

$ 4 millions. Elle seulement trouve maintenant à l'abri des vives hausses de loyer qui sont monnaie courante à Caracas.

14.118 L'ambassade de Mexico ($ 10,3 millions) est le premier grand projet de construction réalisé par le ministère dans le cadre du PALT. La grande majorité des gens y voit un beau mariage de l'architecture canadienne et du savoir-faire mexicain. Nos commentaires sur l'ambassade de Paris figurent plus loin dans le présent chapitre.

14.119 Les réussites dont nous venons de parler n'empêchent pas que le ministère doit, selon nous, mieux planifier ses acquisitions, surtout aux premières étapes. Nous avons constaté que l'analyse des besoins n'est pas conforme aux normes du Manuel de la gestion des biens du ministère et qu'il n'existe pas de directives écrites, ni de liste des facteurs à prendre en considération dans l'évaluation des projets et la détermination des priorités. Enfin, il faudrait s'attarder davantage à l'étude de faisabilité et notamment, à l'estimation du coût des réparations et de la remise en état des instal-lations dont l'acquisition est envisagée.

14.120 Ces lacunes sont d'autant plus graves que le processus décisionnel n'est pas très strict. Ceci encourage donc l'intervention tant du personnel que des personnes de l'extérieur et affecte la responsabilité du Bureau des biens à l'égard du programme. Il en résulte aussi des modifications constantes de priorités, comme l'illustre le tableau 1 ci-dessous.

14.121 Ces chiffres et les cas dont nous faisons mention à la fin de cette section permettront de voir comment nous en sommes arrivés à nos conclusions. Remarquons que le Bureau des biens n'est pas le seul responsable des déficiences que nous avons relevées. Des cadres supérieurs de l'administration centrale ou des missions concernées ont parfois toléré des interventions qui ont compromis la réalisation efficace et économique du programme.

14.122 Certes, le règlement doit laisser aux responsables une marge de manoeuvre suffisante pour qu'ils puissent tirer parti des occasions - il y a des cas où on peut avoir de bonnes raisons de ne pas procéder à l'acquisition prévue - mais le fait demeure que de 1976-1977 à 1980-1981, plus de 42 p. 100 des sommes affectées aux acquisitions immobilières n'ont pas été consacrées aux fins prévues. Dans un cas, la proportion a atteint 58 p. 100. Au cours de la même période, on a effectué un certain nombre d'acquisitions qui n'avaient pas été prévues et, en moyenne, ces investissements ont représenté 41 p. 100 des dépenses d'acquisition.

14.123 Le Bureau des biens, qui seulement plaignait depuis longtemps de manquer de personnel, a été complètement réorganisé pendant la période qui a coïncidé avec notre vérification et a bénéficié d'une dotation supplémentaire de 38 années- personnes. il devrait donc pouvoir améliorer nettement son rendement dans les années qui viennent.

14.124 Détermination des besoins et exigences en matière de locaux. La première étape du processus d'acquisition est la définition des besoins en fonction des objectifs du programme. Aux Affaires extérieures, cela revient à estimer le nombre et la dimension des bureaus et logements dont ont besoin les missions. Les facteurs dont il faut tenir compte sont nombreux: modification du nombre des chargés de programme, étant des installations existantes, conjoncture immobilière locale, etc. Pour permettre au ministère d'analyser ces facteurs, les missions sont censées établir un plan d'expansion annuel, conformément au Manuel de la gestion des biens.

14.125 Aucune des 14 missions que nous avons visitées n'avait respecté les directives du manuel. Quant au ministère, il n'a jamais exigé la présentation d'un plan d'expansion avant d'entamer la planification de ses projets. Il n'a jamais non plus expliqué clairement aux missions l'essence du PALT, et partout où nous sommes allés, on nous a affirmé n'être guère informé des plans d'investissement immobilier à court et à long terme.

14.126 Pour déterminer les besoins, le Bureau des biens utilise divers procédés: les Revues de l'évaluation par pays pour connaître les fluctuations des effectifs, les télégrammes faisant état de problèmes d'hébergement, les demandes orales et écrites des chefs de missions et des autres membres du personnel. Il consulte les bureaus régionaux pour déterminer les besoins et les priorités de chaque région puis intègre tous ces éléments dans un plan annuel qui est soumis aux bureaus régionaux, puis à la haute direction, pour approbation.

14.127 Cette procédure n'est pas sans valeur et représente en tout cas une nette amélioration par rapport aux pratiques antérieures, bien qu'elle ne soit ni suffisante ni bien établie. Mais la mission, qui est, tout compte fait, l'utilisateur des locaux, n'a pas l'occasion de participer officiellement et en détail à l'élaboration du plan annuel. Certaines tentent donc de contourner, en quelque sorte, le Bureau des biens pour obtenir ce qu'elles désirent. C'est ce qui s'est produit à Porta Latina, à Philadelphie et à Tokyo, missions dont nous reparlerons un peu plus loin.

14.128 Après avoir défini les besoins, il faut, selon le chapitre 112 du Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor, préparer un énoncé des exigences, ce qui, pour les Affaires extérieures, revient à préciser le besoin de locaux en indiquant la superficie totale dont a besoin la mission, les espaces à consacrer aux fonctions diplomatique et culturelle, les normes de sécurité, etc. Cela ne va pas sans beaucoup de consultations et de coordination entre la mission, les bureaus chargés des programmes (politique, commercial, culturel, etc.) et les bureaus fonctionnels (biens, sécurité, télécommunications, etc.).

14.129 Mais, nous l'avons déjà dit, les systèmes de planification ne sont pas suffisamment poussés au ministère. De ce fait, il est difficile d'obtenir des bureaus chargés des programmes une information fiable et en temps voulu sur les effectifs prévus dans les missions et sur les besoins qui en découlent. Par ailleurs, il est arrivé que des missions modifient leurs exigences à une étape très avancée des travaux, ce qui a provoqué beaucoup de grincements de dents et a entraîné un mauvais usage des ressources. L'ambassade de Moscou offre un exemple frappant de ce genre de chambardement: des modifications aux dispositifs de sécurité à la dernière minute firent que tout le projet fut remis à plus tard. On trouvera plus loin les détails de cette affaire.

14.130 Le ministère des Affaires extérieures devrait suivre les procédés établis dans son propre manuel et dans celui du Conseil du Trésor pour déterminer les besoins et définir les exigences en matière de locaux.

Le ministère accepte cette recommandation. Le guide du ministère traitant de la gestion des biens fait actuellement l'objet d'une révision afin de décrire de manière plus précise le rôle relatif des missions et de l'administration centrale en ce qui a trait au processus de planification des biens et afin de tenir davantage compte des exigences formulées dans le guide de Conseil du Trésor.

14.131 Établissement des priorités. Quand tous les besoins sont connus, il faut classer les projets par ordre de priorité. Étant donné que le nombre des projets réalisables représente un investissement de loin supérieur aux fonds disponibles et que diverses contraintes d'ordre budgétaire, matériel ou politique obligent souvent à reporter l'exécution de ceux qui sont prévus, le ministère a besoin de directives et de critères pour les évaluer et les classer en fonction, notamment, des avantages économiques, de la stabilité politique, de la sécurité personnelle et des contraintes budgétaires.

14.132 La méthode actuelle prévoit que les bureaus régionaux participent à l'établissement des priorités et approuvent l'ordre arrêté, mais les normes et critères à employer à cette fin ne sont pas précis et ne sont pas connus au sein du ministère. Aussi les interprétations divergentes abondent. Ainsi, bien que le PALT ait été autorisé par le Conseil du Trésor dans le but précis de contrer la montée vertigineuse des loyers à l'étranger, le ministère n'a pas défini quelle importance devaient avoir les avantages économiques par rapport aux autres facteurs entrant en jeu dans l'évaluation des projets.

14.133 Le ministère devrait établir et diffuser un ensemble de directives pour l'évaluation des besoins immobiliers et l'établissement d'un ordre de priorité.

Le ministère est d'accord. Il possède un système qui lui permet de recueillir des données et d'établir des priorités au sujet des projets immobiliers. Le système tient compte de la variété des exigences en matière de locaux et de la nécessité de faire preuve de souplesse, c'est-à-dire de répondre aux besoins en fonction des circonstances. Les textes décrivant le système seront regroupés dans un seul document.

14.134 Études de faisabilité et analyse coût-avantages. Les études de faisabilité présentées à la haute direction et au Conseil du Trésor ne suivaient pas de méthodologie suffisamment uniforme pour qu'on puisse comparer valablement les projets envisagés.

14.135 Aucun des cas que nous avons étudiés ne semble avoir fait l'objet d'une étude de faisabilité générale portant non seulement sur le projet, mais aussi sur les solutions de rechange, comme le stipule le Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor et comme le voudraient les règles courantes de gestion.

14.136 Pour certains grands projets, comme ceux de Paris, de Moscou, de Mexico et de Tokyo, l'analyse coût-avantages s'est limitée à évaluer les économies de loyer qu'entraînerait l'achat d'une propriété.

14.137 Ces failles ont des conséquences semblables à celles que nous avons déjà signalées à propos d'autres éléments de planification. La haute direction et le Conseil du Trésor ne reçoivent pas une bonne analyse des solutions de rechange et la décision finale ne tient pas toujours compte de l'économie. Le cas de la résidence officielle de Dallas et celui de l'ambassade de Paris illustrent éloquemment ce qui peut seulement produire si l'on néglige, dans l'étude de faisabilité, d'évaluer le coût de la remise en état.

14.138 Le ministère devrait procéder à des études de faisabilité et à des analyses coût-avantages de ses projets selon les normes édictées par le Conseil du Trésor dans son Manuel de la politique administrative.

Le ministère utilise un ensemble de normes s'appliquant aux activités à l'étranger, normes qui, en partie, ont été élaborées en collaboration avec le Conseil du Trésor. En outre, l'activité relativement réduite de certaines missions ainsi que les restrictions fréquentes imposées par les lois des pays ne permettent pas toujours l'application de ces normes. Néanmoins, le ministère modifiera très bientôt sa manière de procéder.

14.139 Examen a posteriori. Le ministère ne passe pas en revue les projets lorsqu'ils sont achevés pour voir si on a respecté les exigences et le cahier des charges ainsi que le budget et les délais.

14.140 Le ministère considère que le projet est terminé et clos quand l'architecte ou le chargé de projet, après avoir inspecté les installations, les déclare conformes au cahier des charges et prend possession des lieux. Cette inspection obligatoire, a toujours lieu. Mais dans tous les cas que nous avons étudiés, rien ne s'est passé ensuite, et la documentation relative au projet a tout simplement été classée sur réception de l'avis d'acceptation. Le ministère ne profite donc jamais de ses expériences passées. Pourtant, un examen des difficultés survenues et des erreurs commises lui permettrait d'en analyser les causes et d'apporter des améliorations.

14.141 Le ministère devrait exiger de chaque chargé de projet qu'il remette un compte rendu de tout projet terminé, comme le prévoit le règlement et selon des normes prescrites.

Le ministère accepte cette recommandation. Les services du ministère effectuent présentement un examen de l'ambassade de Paris et un autre examen est prévu dans le cas de l'ambassade de Mexico. A l,avenir, un tei examen devra être obligatoirement produit pour chaque projet.

Locaux à l'étranger - quelques cas particuliers

14.142 Les problèmes d'hébergement à l'étranger sont tous des cas particuliers. Chaque lieu présente un mélange unique de conditions, de problèmes et d'individualités. Des 46 dossiers (acquisitions, constructions et locations) que nous avons examinés, nous avons retenu les suivants pour illustrer les observations que nous avons faites. Ces exemples permettront, à notre avis, de faire comprendre la complexité du problème que pose l'hébergement du personnel permutant à l'étranger.

14.143 Dallas. Ayant décidé de modifier le statut de la mission de Dallas, le ministère avait demandé au chef de la mission de chercher une résidence officielle d'un niveau supérieur à celui de la propriété que possédait alors la Couronne. Avec l'aide d'une équipe de l'administration centrale, celui-ci étudia un certain nombre de possibilités. Mais en général les prix dépassaient de beaucoup le montant prévu dans le budget. Après une autre étude du marché et l'octroi de fonds supplémentaires, le ministère choisit une maison de la rue Royal Lane et entama les négociations.

14.144 Le ministère ne procéda pas à une évaluation sérieuse de l'édifice et du coût de rénovation et d'aménagement de la propriété. Le rapport sur l'état de l'immeuble n'était qu'une estimation approximative et ne justifiait pas un prix d'achat de $ 375 000. Par la suite, le ministère constata que le coût de la rénovation dépasserait de loin le budget initial de $ 25 000. Une inspection générale, menée après l'acquisition, révéla que les rénovations s'élèveraient à plus de 150 000 dollars américains.

14.145 Philadelphie. À cet endroit, ce fut l'expiration prochaine du bail de l'ambassade qui déclencha des recherches. Deux possibilités furent

envisagées: une location à long terme et à prix raisonnable dans les mêmes locaux du North American Life Building, un immeuble entièrement rénové et bien situé, ou des bureaus un peu plus grands, mais aussi plus coûteux, dans un immeuble prestigieux, le Logan Square Building, qui n'était pas encore construit. L'analyse économique sommaire qui apparaît au tableau 2 ci-dessous permet d'évaluer à 538 000 dollars américains l'écart sur dix ans entre les deux loyers, en valeur actualisée nette. Selon un représentant du ministère, le North American Life Building était sans aucun doute la solution la plus avantageuse; il recommanda donc qu'un contrat soit signé rapidement, car le généreux délai de réflexion accordé par les propriétaires de l'immeuble allait expirer bientôt. Mais le personnel du poste tenait mordicus à déménager dans l'autre immeuble et pendant qu'on discutait, le temps passait. L'option de renouvellement expira sans qu'aucune décision ait été prise, et le ministère dut négocier une prolongation de son bail actuel.

14.146 C'est là le genre de conflit qui entraîne un surcroît de frais de déplacement et d'administration et qui empêche les responsables d'un programme de s'acquitter efficacement de son exécution.

14.147 Lagos. Dans cette ville, le loyer annuel de l'ambassade est passé de $ 43 000 en 1975, année de l'installation dans les locaux actuels, à $ 733 000, soit $ 885 le mètre carré, ce qui en fait l'un des loyers les plus coûteux du ministère. Lagos s'inscrivait donc parfaitement dans les objectifs du Programme d'acquisition à long terme.

14.148 Le 27 septembre 1977, le Conseil du Trésor recommandait que tous les efforts soient faits pour construire une ambassade dans les plus brefs délais, de façon que le personnel puisse y emménager dès l'expiration du bail en cours ou même plus tôt.

14.149 Vu l'état actuel du marché, il est clair que si la construction avait commencé il y a quatre ans, comme le recommandait le Conseil du Trésor, l'immeuble serait terminé et le ministère serait déchargé de frais de location exorbitants. Cela n'ayant pas été fait, le ministère a dû signer un bail de cinq ans à $ 733 000 par année pour seulement donner le temps d'ériger une nouvelle ambassade. A ce jour, la construction n'a pas commencé, mais les architectes ont été choisis.

14.150 Moscou. En 1972 déjà, le ministère et le Conseil du Trésor reconnaissaient qu'il fallait améliorer les locaux à Moscou. En 1976, un bail foncier était signé, et des négociations allaient bon train sur l'architecture, les matériaux, etc. du nouveau complexe qui devait servir à des fins résidentielles et diplomatiques. Le Conseil du Trésor approuvait le projet en décembre 1978. À l'époque, les mesures de sécurité absorbaient 6 1/2 p. 100 du coût total des travaux. En juin 1981, quand la haute direction du ministère approuva la dernière version des plans, le coût total seulement trouvait être près de deux fois supérieur au chiffre original, et 13 1/2 p. 100 de l'investissement était consacré à la sécurité. En l'espace d'un mois, le pourcentage passa à 20 1/2 p. 100. Cette surprenante modification de dernière minute qui, à notre avis, aurait dû être effectuée plus tôt, obligea le ministère à reporter tout le projet, faute de crédits budgétaires suffisants. À ce jour, il a déjà coûté près de $ 3 millions, et cet argent sera perdu si le concept proposé n'est pas réalisé.

14.151 Porta Latina. Porta Latina est une propriété de 5,75 acres qui comprend un grand parc et une villa de 6 500 pieds carrés construite dans les années 1930. De l'aveu même du ministère, c'est l'un des derniers grands

domaines de la Rome historique. Acheté en 1950 au prix de $ 186 000, il avait été payé en lires à cours bloqué, à même des fonds versés en remboursement d'une dette de guerre. Entre 1965 et 1980, le ministère effectua six voyages d'étude à Rome pour lui trouver un usage. Chaque fois, la conclusion fut la même: rien, sur le plan économique, ne pouvait justifier sa mise en valeur.

14.152 Plusieurs rapports soulignèrent le délabrement du domaine qui ne faisait pas honneur au Canada; le conserver ne seulement justifiait ni pour des raisons économiques ni pour des raisons opérationnelles, mais on n'avait jamais étudié sérieusement la possibilité de le vendre. Pourtant, d'après les dossiers, la chose était possible. Une offre ferme (non sollicitée) de $ 765 000 a même été reçue en 1972, et d'autres parties s'y sont intéressées en 1975, année où la propriété fut évaluée à $ 1,25 million. Ces offres furent toutes deux rejetées, il semble que ce soient la mission et le bureau dont elle relève qui ont opposé le plus de résistance au projet de vente de ce domaine dont le ministère n'a, de toute évidence, nul besoin.

14.153 Paris. Avant l'achèvement des récents travaux d'aménagement qui coûtèrent $ 20 millions, le gouvernement du Canada occupait à Paris trois locaux loués et trois immeubles appartenant à la Couronne. Selon des documents versés aux dossiers, la mission avait fait savoir, dès 1974, qu'elle avait besoin de plus d'espace. En juillet 1976, les immeubles de la compagnie Kodak, situés juste à côté de l'ambassade du Canada, furent mis en vente. Comme le ministère envisageait alors d'autres solutions qui semblaient plus convenables, il ne chercha pas à acquérir cette propriété. En septembre 1976, les autres solutions n'ayant pas abouti, le ministère s'intéressa alors aux immeubles de Kodak. Mais un groupe d'entrepreneurs français avaient acheté l'ensemble et ils proposèrent d'en vendre une partie au Canada. Après de longues négociations, le Canada acheta la portion de l'ensemble comprenant les numéros 37 et 37 cour, avenue Montaigne, soit la moitié des édifices de Kodak, pour environ $ 9 millions. La propriété était un vieil immeuble dont les installations électriques et mécaniques étaient défectueuses. Avant l'achat, le Bureau des biens avait souligné ces faits et une somme de deux millions avait été prévue dans le budget initial de rénovation pour l'installation des services mécaniques nécessaires et la rénovation de l'immeuble. On estima que ces travaux constituaient le minimum nécessaire pour rendre l'immeuble habitable et conforme aux normes modernes de construction.

14.154 Après l'achat de l'immeuble, on demanda à un cabinet d'architectes canadiens d'effectuer une étude approfondie de la structure. Ces architectes soulignèrent le mauvais état des systèmes électriques et mécaniques ainsi que de la structure du toit, des fondations et des planchers. Ils constatèrent que les normes de construction de la propriété acquise ne correspondaient pas à celles de l'ambassade. Ils recommandèrent donc que le projet d'aménagement comprenne également la rénovation de l'ambassade actuelle et que l'on fasse de nouveaux plans pour l'ensemble des trois immeubles afin de les rendre plus fonctionnels.

14.155 À l'origine, le ministère avait voulu seulement limiter aux travaux de rénovation de l'immeuble nouvellement acheté, mais il accepta la recommandation du cabinet d'architectes et soumit au Conseil du Trésor une proposition visant à inclure l'ambassade dans le projet de rénovation et à intégrer les trois immeubles. Huit mois plus tard, le Conseil du Trésor approuva une augmentation de $ 9 millions des dépenses prévues. La proposition fut approuvée en dollars canadiens et il fut convenu qu'on aurait recours au compte d'éventualités pour absorber les variations du taux de change et les fluctuations de l'indice des prix dans le secteur de la construction - qui échappent toutes deux au contrôle du ministère.

14.156 Les travaux de construction seulement poursuivirent en 1980 et 1981, et les dossiers d'alors font état de graves difficultés en ce qui concerne les rapports hiérarchiques et les pouvoirs d'autorisation, entre l'administration centrale et les gestionnaires du projet sur place. En outre, des fluctuations défavorables du taux de change et une hausse des coûts de construction forcèrent le ministère à déterminer les endroits où il était possible de réduire les coûts pour rester dans les limites du budget approuvé.

14.157 En résumé, le ministère décida de recommander au Conseil du Trésor de modifier l'envergure du projet de Paris après l'achat des locaux adjacents. Le but était d'intégrer entièrement les trois immeubles et de rénover du même coup l'ambassade existante. Ces changements entraînèrent une augmentation de $ 9 millions du coût initial du projet.

14.158 Tokyo. Il y a longtemps qu'on déplore l'exiguité des locaux occupés par le personnel diplomatique canadien à Tokyo. Une partie des effectifs est actuellement installée dans des bureaus loués, l'autre occupe un édifice temporaire sur le terrain de l'ambassade. En 1975, le Conseil du Trésor approuva $ 15,2 millions pour l'aménagement d'une nouvelle ambassade et d'annexes au même endroit. En 1977, ce montant était porté à $ 17,5 millions. Le plan original prévoyait la rénovation de Marler House, la résidence officielle qui seulement trouve, elle aussi, sur le terrain de l'ambassade, mais le plan de 1977 n'en faisait plus mention. En effet, le ministère pensait alors à la démolir et à en reconstruire une autre. D'après le sous-secrétaire d'Etat, cette très vaste demeure (dont l'entretien demande huit domestiques et a coûté $ 220 000 en 1979), occupe une proportion exagérée du terrain très coûteux de l'ambassade, et sa rénovation représenterait une dépense considérable. Elle n'est pas et ne sera jamais classée monument historique; sa conservation ne seulement justifie ni sur le plan opérationnel ni sur le plan financier, mais il y a au sein du ministère d'énormes pressions pour la conserver.

14.159 Pendant qu'on préparait les plans du nouvel édifice, c'est-à-dire depuis 1977, le coût de la construction à Tokyo a monté en flèche en raison de l'inflation et de l'appréciation graduelle du yen par rapport au dollar canadien. En février 1979, le projet étant estimé à $ 25 millions, le ministère commença à envisager d'autres solutions, dont la mise en valeur du terrain en collaboration avec un entrepreneur du secteur privé. Cette solution, qui aurait procuré suffisamment d'espace pour l'ambassade, n'aurait pas nécessité d'investissement et aurait même pu être une source immédiate de revenu pour la Couronne. En décembre 1980, le comité de direction du ministère donna le feu vert à une enquête sur la question, en précisant que la résidence officielle devrait être conservée. Depuis, le ministère a reçu de promoteurs japonais un certain nombre de propositions qui résoudraient les difficultés premières de notre personnel diplomatique à Tokyo en remplaçant les bureaus exigus et coûteux que nous louons actuellement par un seul complexe moderne. Les besoins sont criants; l'aménagement de la propriété produirait des retombées financières substantielles et faciliterait la tâche de la mission, mais certaines des pièces versées au dossier montrent qu'il y a eu au ministère une opposition suffisamment vive au projet pour l'empêcher d'aller de l'avant.

Télécommunications

14.160 Dans cette partie du rapport, nous ne considérons que le moyen de communication et non le contenu des messages livrés. L'emploi qui est fait des télégrammes dans le cadre des programmes du ministère est examiné à la rubrique ''Gestion des programmes''.

14.161 Le ministère des Affaires extérieures offre à tous les ministères et organismes fédéraux qui ont des représentants à l'étranger (exception faite des unités opérationnelles du ministère de la Défense nationale) un service mondial de télécommunications. Il estime à 50 p. 100 du total de ses transmissions celles qui sont faites gratuitement pour d'autres ministères.

14.162 Le réseau de télécommunications des Affaires extérieures seulement divise en trois secteurs: le service télégraphique, le service postal, par valise diplomatique ou par courrier ordinaire, et le service téléphonique. L'objectif premier est d'assurer la livraison rapide et efficiente des messages, en toute sécurité.

14.163 Le service télégraphique en est une pièce maîtresse. Au cours des dernières années, il est même devenu l'outil d'information privilégié du personnel du service extérieur.

14.164 Depuis six ans, le volume des télégrammes a crû de près de 100 p. 100, et on en compte actuellement quelque 25 000 par jour. La nécessité de diffuser plus vite l'information et de transmettre sans délai les rapports, l'effondrement des tarifs de transmission par câble et des coûts unitaires ainsi que l'adoption d'un procédé de codage plus rapide ont tous contribué à cette augmentation.

14.165 La transmission seulement fait soit par l'intermé-diaire du réseau public (le télex) soit par la voie d'un circuit dont le ministère a, par contrat, l'usage exclusif. Grâce à un système de commutation informatisé, le personnel des missions peut communiquer directement avec Ottawa et avec les autres missions.

14.166 Tous les documents secrets sont chiffrés. Le codage seulement fait d'ordinaire par machine, le chiffrage manuel n'étant plus maintenant qu'un système de rechange.

14.167 Le Service des courriers de la diplomatie canadienne assure pour sa part, par valise diplomatique avec ou sans escorte, la livraison du matériel et des documents secrets entre Ottawa et les missions canadiennes à l'étranger. Le ministère emploi 18 messagers dont les fonctions consistent uniquement à faire la navette entre les missions pour ramasser ou livrer des valises diplomatiques (quelque 4800 par année). Selon ses estimations, 25 p. 100 à 30 p. 100 de ces valises sont envoyées pour d'autres ministères.

14.168 Environ 15 p. 100 des effectifs canadiens du ministère s'occupent des télécommunications. Le coût direct de ces services (à l'exclusion du Bureau des passeports et des services téléphoniques) s'est chiffré à $ 17 millions pour 1980- 1981.

14.169 Le réseau du ministère des Affaires extérieures offre à ses utilisateurs un service rapide et fiable. Le ministère s'est adapté prudemment et, à plusieurs points de vue, remarquablement bien à l'augmentation de la demande et à la révolution de la technologie des télécommunications qui s'est produite au cours des deux dernières décennies.

14.170 Le ministère a effectué plusieurs modifications à son système pour en améliorer l'efficience et le rapport coût-efficacité. Il a rationalisé certaines activités et ajouté de l'équipement moderne. D'autres améliorations sont à l'étude. Tous ces changements ont été réalisés à la demande des

utilisateurs et pour tirer parti d'innovations technologiques, et ils ont tous été bien planifiés et exécutés.

14.171 Nous avons constaté que le ministère s'était conformé au manuel du Conseil du Trésor sur la gestion des télécommunications. Ce guide impose au ministère de comptabiliser et de déclarer les frais de télécommunication et de fournir aux cadres supérieurs toute l'information nécessaire pour leur permettre de prendre des décisions rationnelles en matière d'acquisition et de gestion des services de télécommunications.

14.172 Le ministère a institué des procédures et un système administratifs qui fournissent à la direction des rapports périodiques sur le fonctionnement des télécommunications.

14.173 Nous avons conclu que le réseau de télécommunications du ministère des Affaires extérieures était exploité avec égard à l'économie et à l'efficience.

Gestion et contrôle financiers

14.174 Pour l'exercice 1981-1982, le ministère disposait d'un budget de $ 450 millions et d'une enveloppe d'environ $ 100 millions pour la gestion des programmes internationaux d'autres ministères fédéraux.

14.175 C'est le sous-secrétaire d'État suppléant chargé de la gestion qui est l'agent financier supérieur, mais c'est le directeur général du Bureau des finances et des services de gestion qui en exerce les fonctions au jour le jour.

14.176 Les 141 employés de ce Bureau sont responsables de tous les aspects de la gestion financière ainsi que de la prestation de services de gestion et d'informatique à l'ensemble du ministère. Le directeur général est aussi le supérieur fonctionnel des agents financiers en poste dans les grands bureaus de l'administration centrale et dans toutes les missions à l'étranger.

14.177 Dans l'étude de la gestion et du contrôle financiers que nous avons effectuée en 1975, nous avions fait un certain nombre de recommandations en vue de consolider et d'améliorer l'exercice de la fonction financière au ministère. Quelques mesures correctives ont été prises, mais nous constatons qu'on n'a pas encore corrigé certains des grands problèmes que nous avions signalés.

14.178 À notre avis, il faudrait que le ministère établisse un plan pour mettre en application ces recommandations qui visent à rehausser graduellement la qualité de ses services financiers. Les services financiers centraux doivent notamment revoir leurs systèmes actuels pour fournir aux gestionnaires des renseignements plus complets.

14.179 Le Manuel de la gestion financière. Le Manuel de la gestion financière du ministère n'était pas à jour; plusieurs chapitres importants traitant du système financier, de la comptabilité de l'administration centraie et des procédures relatives à la vérification et aux rapports financiers n'étaient pas terminés. Or la coordination de la gestion financière est particulièrement difficile aux Affaires extérieures en raison de la diversité du milieu de travail, du roulement du personnel et de la situation des agents financiers dans de gros bureaus semi- autonomes à l'administration centrale. Il est donc essentiel que le ministère dispose d'un guide de gestion financière complet et à jour, qui énonce clairement ses normes de gestion et de contrôle financiers.

14.180 Le ministère devrait désigner des responsables et fixer un calendrier pour l'achèvement du Manuel de la gestion financière. Il devrait également

établir des procédures pour s'assurer que le manuel est tenu à jour et qu'on en respecte les directives. Le ministère accepte cette recommandation. Bien qu'il utilise des communiqués de gestion financière pour faire connaître certaines de ses exigences, il procédera à une mise à jour et à une nouvelle rédaction du Manuel de la gestion financière au cours de 1983.

14.181 Les systèmes de comptabilité financière. Il existe deux systèmes distincts de comptabilité financière aux Affaires extérieures. Le système du ministère des Approvisionnements et Services produit des rapports sur les budgets et les transactions des centres de responsabilité, tandis que le système du ministère lui-même seulement charge du contrôle des affectations budgétaires.

14.182 Le système du MAS produit des états mensuels sur la base d'une comptabilité de caisse où ne figurent pas les engagements en cours ni les détails des sommes non engagées. Le budget mensuel est établi en divisant par douze l'affectation totale, sans égard, donc, aux prévisions de dépenses ni aux plans opérationnels.

14.183 Les centres de responsabilité de l'administration centrale préparent tous les mois des rapports sur les prévisions de dépenses de caisse où paraissent les dépenses réelles, celles qui sont prévues pour le reste de l'exercice et les écarts par rapport au budget. Les missions fournissent des rapports semblables quatre fois l'an soit en juin, en août, en octobre et en janvier. Ces rapports sont préparés à la main. Le Bureau des finances et des services de gestion puise dans ces rapports une variété de renseignements, dont le niveau des affectations de crédits à des fins de contrôle de caisse. Mais comme ni les engagements ni les montants des budgets mensuels ne figurent dans ces états, le tableau des dépenses du ministère, des soldes disponibles et des écarts par rapport au budget qui est soumis à l'examen de la haute direction est incomplet.

14.184 Les seuls états financiers complets produits par le ministère sont faits à la fin de l'exercice pour les comptes publics.

14.185 Pour combler les lacunes des systèmes d'information du MAS et des Affaires extérieures, trois centres de responsabilité tiennent leur propre comptabilité manuelle et ne seulement servent des relevés du MAS qu'à des fins de rapproche- ment.

14.186 On pourrait améliorer la qualité de l'information produite en incorporant les budgets fondés sur les taux prévus de dépense et en indiquant les engagements déjà pris. Il deviendrait alors possible aux centres de responsabilité, aux divisions et au ministère d'effectuer une analyse sérieuse des écarts par rapport au budget.

14.187 On obtiendrait alors des informations plus précises sur l'emploi des ressources ministérielles. Les gestionnaires, étant mieux renseignés, pourraient mieux contrôler les dépenses, les comparer aux prévisions et fournir à la haute direction une analyse détaillée des écarts. Les gestionnaires des trois centres de responsabilité qui tiennent actuellement leur propre comptabilité manuelle n'auraient plus besoin de le faire.

14.188 Le ministère devrait déterminer les besoins des centres de responsabilité et des autres utilisateurs en matière de rapports financiers et seulement doter de systèmes qui permettent d'y répondre.

Le ministère accepte cette recommandation. Il en sera tenu compte au moment de l'élaboration et de la mise en oeuvre des systèmes remaniés de comptabi-lité et

de communication de l'information financière destinés à répondre aux besoins du ministère des Affaires étrangères après sa récente réorganisation.

14.189 La formation du personnel financier. Exception faite des cadres supérieurs de l'administration centrale, les évaluations du personnel chargé de la gestion financière ne servent jamais à déceler les besoins de formation.

14.190 Les cadres supérieurs des services financiers ne participent ni à l'évaluation du rendement, ni à la planification de carrière, ni au perfectionne- ment professionnel des agents financiers qui travaillent à l'extérieur du Bureau des finances et des services de gestion. Le ministère ne peut donc s'assurer que le personnel responsable des finances a les qualifications, l'expérience ou la forma- tion nécessaires pour s'acquitter de ses fonctions.

14.191 Le ministère devrait seulement doter d'un plan officiel de formation et d'évaluation des agents financiers qui permette de déterminer les besoins de formation et de perfectionnement, d'évaluer les solutions possibles et de déterminer les coûts. L'efficacité de ce programme devrait lui-même faire l'objet d'une évaluation et d'un rapport.
Le ministère accepte cette recommandation. Dans le cadre de sa réorganisation, le ministère des Affaires extérieures établira un plan officiel de formation et d'évaluation des agents financiers qui exercent des fonctions financières à l'extérieur du Bureau des finances et des services de gestion, et verra à ce qu'il y ait détermination des besoins en formation et en perfectionnement.

14.192 Les cadres financiers supérieurs devraient jouer un rôle dans le choix, la nomination, la formation, l'évaluation et l'avancement de tout le personnel des finances.

Le ministère accepte cette recommandation. On accordera une plus grande importance à la planification de carrière et au perfectionnement des agents financiers qui travaillent à l'extérieur du Bureau des finances et des services de gestion, et les cadres financiers supérieurs participeront davantage au choix, à la nomination, à la formation, à l'évaluation et à l'avancement de tous leurs subordonnés.

14.193 Les systèmes de contrôle financier. Nous avions signalé dans notre Étude de la gestion et des contrôles financiers de 1975 un déséquilibre entre les ressources affectées à certaines activités et les avantages produits, au sein du Bureau des finances et des services de gestion. La situation n'a pas été corrigée.

14.194 La Section des comptes des missions fait la vérification a posteriori des rapports financiers présentés par les missions à l'étranger. En 1980-1981, cette seule activité a nécessité 26 années-personnes. Le Bureau de l'évaluation et de la vérification internes a récemment estimé que les dépenses de fonctionnement annuelles de la section s'élevaient à environ $ 800 000, la moitié de ce montant étant consacrée aux rémunérations. Pour l'exercice terminé le 31 mars 1981, les reçus vérifiés par la section seulement montent à $ 127 millions.

14.195 Pour justifier le rôle de cette section, le ministère cite l'article 26 de la Loi sur l'administration financière et le règlement sur la vérification des comptes et les demandes de paiement. Ces textes stipulent que les comptes doivent être vérifiés avant leur paiement, alors que, d'après nos examens, la section procède à ces vérifications environ 90 jours après le mois du déboursé

par la mission. Il semble que les contrôles exigés par l'article 26 et le règlement soient effectués par les missions elles-mêmes, bien qu'elles n'en aient pas officiellement le mandat, et que le travail de la section fasse double emploi.

14.196 La section consacre 82 p. 100 de son temps à la vérification des pièces justificatives et des autorisations. À ce niveau, les erreurs les plus fréquentes sont des infractions au règlement et portent rarement sur des montants d'argent importants. On n'avait pas déterminé d'avance les niveaux d'importance relative ni défini avec précision ce qui constituait une erreur.

14.197 Le ministère devrait reconsidérer le mandat, le rôle et les objectifs de la Section des comptes des missions dans le but d'en réduire le champ d'activité.

Le ministère accepte cette recommandation. Dans le cadre de l'examen général des besoins en formation auquel fait allusion la recommandation précédente, nous effectuerons un examen du mandat, du rôle et des objectifs de la Section des comptes des missions.

14.198 Le ministère devrait instituer une méthode bien documentée pour la vérification des déclarations financières des missions, comprenant notamment un processus rapide de rapport et de suivi.

Le ministère accepte cette recommandation. il examinera la méthode présentement utilisée et élaborera et consignera une méthode plus appropriée de vérification des déclarations financières des missions.

Vérification interne et service d'inspection

14.199 Dans cette section, nous analysons le fonctionnement de deux services distincts, celui de l'inspection, qui est chargé de vérifier et d'évaluer l'exécution par les missions des programmes de tous les ministères ayant des intérêts à l'étranger, et le Bureau de l'évaluation et de la vérification internes du ministère des Affaires extérieures. Bien que ces deux services soient des sections distinctes, le chevauchement de leur mandat, leur interdépendance en matière de ressources, la récente intégration du Service extérieur et la redistribution des responsabilités ministérielles intervenue en janvier 1982, rendement plus pertinent un rapport conjoint.

14.200 Le Service de l'inspection a été créé en février 1979 avec mandat de compléter les vérifications et évaluations effectuées par les ministères et organismes opérant à l'étranger, il s'assure que les missions canadiennes à l'étranger seulement conforment aux politiques, procédures et pratiques établies; il évalue aussi l'efficacité, l'efficience et l'économie des programmes menés à l'étranger et aide le Comité interministériel des relations extérieures à améliorer la gestion des activités à l'étranger. Le service est dirigé par un inspecteur général délégué par le Comité des sous-ministres chargés de la politique étrangère et de la défense. Celui-ci rend compte des activités du service au Comité par l'intermé- diaire de son président, le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

14.201 Le service comprend du personnel détaché des principaux ministères actifs à l'étranger et des vérificateurs financiers de la Division de la vérification interne du ministère des Affaires extérieures. L'inspecteur général nous a fait savoir que ce n'est pas lui qui décidait, en dernier lieu, du choix de ce personnel.

14.202 Pour l'exercice financier 1981-1982, le service a coûté environ $ 1,1 million et a utilisé 19 années-personnes, si l'on inclut dans ce calcul le temps des agents financiers de la Division de la vérification interne du ministère des Affaires extérieures.

14.203 Le Bureau de l'évaluation et de la vérification internes a été fondé en 1979. Il comprend deux divisions, celle de la vérification interne et ceile de l'évaluation des programmes. Son chef relève directement du sous-secrétaire d'État. Pour l'exercice financier 1981-1982, la Division de la vérification interne a coûté environ $ 430 000. Le travail de la Division de l'évaluation est analysé à la rubrique ''Gestion des programmes''.

14.204 Notre vérification de ces deux services a mis en lumière des problèmes graves dans deux secteurs:

-le premier concerne le mandat et le rôle de chaque groupe;

- le second a trait à la capacité professionnelle du personnel du Service de l'inspection d'effectuer ses tâches en matière d'évaluation et de vérification.

14.205 Conformément aux directives, le Service de l'inspection a fait la tournée de toutes les missions à l'étranger dans l'intervalle prévu (trois ans), mais pendant ses visites, il a plus agi en qualité d'expert-conseil en gestion qu'en qualité de vérificateur-évaluateur, comme le voulait son mandat. Dans ses rapports, il a fait des recommandations utiles dont bon nombre ont déjà été mises en oeuvre, mais il reste que ses activités ne répondent pas aux normes de vérification prescrites par le Bureau du Contrôleur général et ne peuvent pas remplacer une vérification interne.

14.206 De son côté, la Division de la vérification interne n'avait terminé, à la date de notre enquête, qu'une seule vérification à l'administration centrale. Elle n'avait pas appliqué la politique ministérielle sur la vérification interne, et son travail ne répondait pas aux normes édictées par le Bureau du contrôleur général.

14.207 Nous en avons conclu que la haute direction du ministère ne disposait d'aucune évaluation indépendante de l'économie et de l'efficience des activités ministérielles.

14.208 Le mandat de vérification. Le mandat du Service de l'inspection coincide partiellement avec celui de la Division de la vérification interne du des Affaires extérieures. Ni l'un ni l'autre ne permettent d'effectuer les vérifications internes intégrées qui, à notre avis, serviraient le mieux les intérêts du ministère.

14.209 Le contrôleur général prescrit dans ses normes que tous les ministères doivent créer une fonction de vérification interne indépendante, dont la portée englobe toutes les facettes de leur activité. Cette fonction doit être confiée à une seule unité, totalement indépendante des groupes qu'elles passe en revue.

14.210 Le mandat du Service de l'inspection est d'effectuer des évaluations et des vérifications systématiques des activités des missions canadiennes à l'étranger. Il fait donc double emploi avec celui de la Division de la vérification interne du ministère. À ce jour, on a évité les conflits en

confiant au Service de l'inspection les vérifications à l'étranger et en restreignant celles de la Division de la vérification interne aux fonctions de l'administration centrale.

14.211 Il n'est ni efficace ni efficient de distinguer les activités de vérification au pays de celles à l'étranger et d'avoir deux groupes effectuant des vérifications et des rapports sur différents éléments d'activités semblables ou complémentaires. À l'heure actuelle, les problèmes des missions sont souvent rapportés sans qu'il y ait d'abord consultation avec l'administration centrale. De même, la vérification des fonctions de l'administration centrale a signalé des problèmes sans tenir compte du rôle des missions dans l'affaire. Les recommanda- tions présentées ne s'attaquent donc pas toujours au fond du problème et, par conséquent, le ministère ne tire peut-être pas pleinement parti des ressources affectées à la vérification interne.

14.212 Capacité professionnelle. Le service ne dispose ni des capacités professionnelles, ni même d'une méthodologie adéquate pour effectuer les vérifications opérationnelles et de conformité et les évaluations de programme que lui prescrit son mandat.

14.213 Son personnel seulement compose de chargés de programme détachés pour une période déterminée d'un des ministères ou organismes de service extérieur et, selon les besoins, de vérificateurs travaillant à la Division de la vérification interne du ministère des Affaires extérieures. Les premiers, qui n'ont guère de formation ni d'expérience en vérification ou en évaluation, doivent examiner les programmes que les ministères - le leur et les autres - exécutent à l'étranger. Les vérificateurs internes s'intéressent plutôt aux services de soutien tels que l'administration financière et la gestion immobilière.

14.214 Le Service n'a ni méthodologie ni critère qui puisse guider ses inspecteurs dans l'exercice de leurs fonctions de vérification et d'évaluation. Un manuel de vérification, commencé en 1980, en est toujours au stade de l'ébauche; il ne semble pas qu'il soit utilisé dans le cadre des vérifications.

14.215 À leur entrée en fonctions, les inspecteurs ne reçoivent aucune formation interne ou externe pour les aider à mieux comprendre leurs nouvelles responsabilités. Après avoir terminé notre vérification, on nous a informés que le service avait mis à jour son guide de vérification et qu'il offrait un cours de formation aux inspecteurs.

14.216 Planification. Le Service n'a aucun plan à court terme ou à longue échéance - pour l'exécution de son mandat de vérification et d'évaluation. Il seulement contente d'établir un calendrier de tournée en fonction des ressources disponibles et de la situation géographique des missions.

14.217 Il ne prépare pas de liste globale des secteurs sujets à vérification; il n'établit pas d'ordre de priorité et ne détermine pas les principaux programmes ni leurs principaux systèmes et contrôles. Le calendrier de tournée ne fait pas mention de la portée ni de l'objectif de chaque vérification: il seulement résume à une liste de dates, de lieux et de noms.

14.218 Normes de performance. La conduite des vérifications par le Service de l'inspection n'est pas conforme aux normes de performances stipulées par le contrôleur général.

14.219 Ces vérifications ne permettent pas d'évaluer la gestion d'ensemble des programmes et des activités à l'étranger. Le service est par exemple tout à

fait incapable de relever les problèmes communs à plusieurs missions ou pro- grammes, car il traite chaque cas isolément. La nature et l'ampleur des sondages effectués ne seulement fondent pas sur une étude des grands programmes et activités de la mission ni sur une évaluation du système de contrôle interne. Exception faite du travail des vérificateurs internes, les dossiers du service ne fournissent aucun renseignement sur le processus de vérification et très peu de preuves à l'appui des constatations faites dans les rapports. Le personnel engagé pour les diverses tâches n'est pas suffisamment supervisé durant la phase de planification et durant la vérification. Quant aux dossiers qui sont constitués, on considère qu'ils appartiennent à la personne chargée de la vérification, et ils ne font l'objet d'aucune révision de la part des supérieurs.

14.220 Le comité de vérification. Le comité interministériel qui joue le rôle de comité de vérification du service n'appuie pas et ne dirige pas suffisamment ce dernier. Il n'a tenu aucune réunion depuis plus d'un an et n'a donc étudié ni le calendrier de tournée, ni les rapports du service. Le Service s'est vu dans l'obligation de clarifier son mandat et de mettre au point une méthodologie et des façons de présenter ses rapports sans pouvoir bénéficier de critiques construc- tives.

14.221 Le ministère des Affaires extérieures devrait structurer sa fonction de vérification interne conformément aux normes du Bureau du contrôleur général et veiller à ce que ses activités respectent ces normes. Le ministère accepte cette recommandation. Avec la participation active du BVG, nous travaillons présentement à restructurer cette fonction de manière à ce que soient respectées les normes du BCG.

14.222 Le ministère des Affaires extérieures devrait, en collaboration avec les autres ministères opérant à l'étranger, clarifier le mandat du Service de l'inspection et lui affecter les ressources dont il a besoin.

Dans le cadre de la réorganisation gouvernementale de janvier 1982 et du regroupement des activités du service extérieur, le Service de l'inspection a été intégré au ministère des Affaires extérieures et fusionné à la division de la vérification interne. Le nouvel organisme sera désormais chargé de la gestion, de l'examen et de la vérification de toutes les activités du ministère des Affaires extérieures au pays et à l'étranger; il relèvera du sous-ministre adjoint (Planification sectorielle et centrale) et rendra compte de ses activités à un comité remanié de la vérification et de l'évaluation présidé par le sous-secrétaire d'État aux affaires extérieures. On est en train de prendre des mesures pour que le nouveau service possède les ressources dont il a besoin et pour qu'il soit structuré et administré conformément aux normes du contrôleur général.

Expansion du commerce international

14.223 Le programme d'expansion du commerce est placé sous l'autorité d'un sous-ministre adjoint relevant du sous-ministre du Commerce et des Relations économiques internationales. Sa structure opérationnelle comprend six grands services: la Direction des programmes de défense; le Bureau de l'Europe; le Groupe des politiques du marketing international; le Bureau de l'Amérique latine et des Antilles; le Bureau du Pacifique, de l'Asie, de l'Afrique et du Moyen-Orient; et le Bureau de développement du commerce avec les États-Unis.

14.224 Le personnel affecté au programme seulement compose d'environ 276 personnes à l'administration centrale, à Ottawa, et de 222 délégués commerciaux, plus 167 personnes engagées sur place, dans 91 missions diplomatiques. Pour

1981-1982, son budget, traitements et salaires compris, s'est élevé à quelque $ 40 millions.

14.225 Le programme d'expansion du commerce a pour objectif d'accroître l'ensemble des débouchés réels des biens et services produits par l'économie canadienne. Parmi les divers moyens employés, citons les subventions offertes à des hommes d'affaires canadiens pour leur permettre de seulement familiariser avec les marchés extérieurs et les inciter à participer à des missions et foires commerciales à l'étranger.

14.226 La mise en application du programme est confiée à des délégués commerciaux, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. Ils fournissent un large éventail de renseignements et de conseils aux secteurs public et privé. Repérer les possibilités des marchés étrangers et les déficiences dans la façon dont les canadiens abordent ces marchés sont parmi les principaux conseils fournis. Le personnel de l'administration centraie et des missions consacre beaucoup de temps à venir en aide à la commercialisation nécessaire aux projets d'envergure.

14.227 Au cours de notre vérification, nous nous sommes penchés sur la planification et les contrôles opérationnels ainsi que sur le contrôle de son efficacité et les rapports qui en sont faits. Trois unités du ministère ont fait l'objet d'examens poussés: le Groupe des politiques du marketing international, le Bureau de développement du commerce avec les États-Unis et le Bureau de l'Amérique latine et des Antilles. De plus, nous avons examiné le Programme des projets de promotion dans les quatre bureaus géographiques. Les activités que nous avons étudiées sont représentatives des principales activités des bureaus, et nous avons choisi le plan concernant les marchés prioritaires comme exemple type d'une activité commerciale effectuée dans le cadre du programme d'expansion du commerce international.

Planification

14.228 La planification du programme d'expansion du commerce vise normalement à permettre de mieux définir quelles activités doivent être entreprises, comment elles doivent être menées à bien et qui en est responsable. La mission globale du programme est claire - développer le commerce - mais les objectifs des diverses unités qui participent à cette tâche ne sont pas toujours aussi précis. En conséquence, les responsabilités de planification, de contrôle, de mise en oeuvre et de mesure des activités en cours ne sont pas toujours clairement définies.

14.229 Nous avons constaté que les mécanismes assurant la communication, à l'administration centrale, des plans opérationnels des missions diplomatiques étaient satisfaisants. Cependant, des problèmes seulement posent lorsqu'on veut relier les activités à des objectifs et à des résultats tangibles. Certains objectifs sont bien élaborés; d'autres sont implicitement compris par les fonctionnaires au lieu de faire l'objet de véritables dossiers. L'information est recueillie essentiellement par des moyens informels qui servent de base au travail quotidien.

14.230 Dans une organisation complexe nécessitant l'intervention de personnes séparées parfois par des milliers de kilomètres, la coordination et la collaboration dépendent avant tout d'une définition des responsabilités, par le biais d'une compréhension commune des fonctions nécessaires. Au sein du programme d'expansion du commerce, l'imputabilité relative à des tâches précises à l'intérieur de chaque unité est bien définie. Par contre, il n'en est pas de

même pour les activités qui nécessitent l'interaction de plusieurs services à l'administration centrale et dans les missions. Cette lacune provient surtout du fait qu'on n'a pas clairement précisé les rôles, les attributions et les responsabilités de tous les services les uns par rapport aux autres.

14.231 La haute direction devrait s'assurer que tous les services ont des objectifs précis, que les buts opérationnels sont conformes aux objectifs stratégies et de les relations organisationnelles sont clairement définies, afin de faciliter l'évaluation du programme d'expansion du commerce, d'en améliorer l'imputabilité et de permettre aux gestionnaires hiérarchiques de mieux savoir ce qu'ils doivent faire.

Le ministère accepte cette recommandation. Il est juste de dire que les agents ont eu tendance à seulement fier à des objectifs informels et implicites et que les responsabilités n'ont pas toujours été ''clairement définies''. Des mesures ont été prises pour combler ces lacunes en tenant compte des suggestions formulées par les représentants du vérificateur général.

Choix des projets et contrôles opérationnels

14.232 La surveillance et le contrôle des activités du programme ne sont pas assurés de façon constante et uniforme.

14.233 À l'administration centrale, les bureaus analysent les propositions de projets d'expansion commerciale émanant des missions diplomatiques, dans le but d'en déterminer les retombées éventuelles et la pertinence par rapport aux objectifs. Mais les projets sont évalués au fur et à mesure qu'ils sont reçus, et les approbations sont renouvelées jusqu'à épuisement du budget; il en découle que des projets peuvent être rejetés par manque de crédits même s'ils présentent autant ou même plus d'avantages que ceux qui ont déjà été acceptés. Sans un mécanisme de fixation des priorités et sans critère uniforme, des projets d'égale valeur risquent d'être traités de façon différente.

14.234 Les procédures de classement des projets promotionnels seulement fondent sur leur ''valeur pressentie'' ainsi que sur une cote précise attribuée par les services de l'administration centrale et des missions. L'ordre de priorité est établi en fonction des cotes globales et est approuvé par un comité de la haute direction. Toutefois, les critères de classement ne sont pas appliqués de la même façon dans les missions et à Ottawa, ce qui empêche de déterminer avec certitude si la sélection ultime des projets traduit bien les priorités réelles du programme d'expansion du commerce.

14.235 Une fois qu'un projet est approuvé, son exécution seulement poursuit dans les missions et à l'administration centrale jusqu'à ce qu'il soit évident qu'il n'occasionnera plus aucune vente à l'exportation. Aucune procédure ni aucun critère officiels ne sont prévus pour y mettre fin.

14.236 Le contrôle des projets d'expansion commerciale seulement fait selon leur nature et selon les circonstances propres aux services intéressés. Les gestionnaires de programme exercent une surveillance régulière des projets à court terme sans faire de rapport intermédiaire. Au moment de notre vérification, les cadres chargés de projets importants faisaient bien des rapports, mais de façon irrégulière et sans allusion aux calendriers. Depuis janvier 1982, ils sont tenus de produire des rapports d'avancement trimestriels. Le suivi des projets de promotion varie également d'un service à l'autre. En conséquence, on peut dire que les procédés de surveillance ne sont pas uniformes

et que les gestionnaires ne peuvent contrôler le programme d'expansion du commerce de façon satisfaisante.

14.237 La gestion du programme d'expansion du commerce devrait émettre des procédures pour pouvoir exercer un contrôle opérationnel de ses activités.

Le ministère accepte cette recommandation. Une attention plus grande est désormais apportée à l'élaboration et au suivi des manifestations de promotion (foires et missions commerciales). Le processus de sélection, pour 1983-1984, a été grandement amélioré et il est presque constamment revu pour le rendre plus conforme à la norme établie dans le rapport du VG. Des critères plus officiels seront établis pour mettre fin aux projets qui ne permettent plus d'accroître suffisamment les exportations.

Efficacité

14.238 Il n'existe pas de procédures permettant d'évaluer, de mesurer ou de surveiller l'efficacité du programme d'expansion du commerce.

14.239 Certains projets d'expansion commerciale font l'objet de rapports d'efficacité; mais ceux-ci ne sont pas obligatoires et, lorsqu'ils sont rédigés, ils sont souvent incomplets. Par ailleurs, aucune évaluation officielle n'est faite à la fin des projets d'envergure. Dans le cas des opérations de promotion, les évaluations portent en général sur les aspects matériels de la présentation et donnent une estimation du nombre de participants et des ventes escomptées; cependant, les gestionnaires de programme savent bien que l'estimation des ventes sur place et des ventes subséquentes a tendance à être gonflée.

14.240 Les divers effets des manifestations publicitaires ou de la participation à de grands projets d'expansion commerciale ne sont pas analysés globalement en fonction d'une stratégie commerciale particulière ou des objectifs stratégiques du programme. Le fait que les objectifs d'un large éventail d'activités commerciales ne sont pas clairement définis est l'une des causes de cette situation. Il s'ensuit que l'efficacité du programme d'expansion commerciale n'est pas toujours contrôlée où il serait raisonnable et à-propos de le faire.

14.241 Le Groupe d'évaluation des programmes du ministère devrait instituer des procédures permettant d'évaluer l'efficacité des activités du programme d'expansion du commerce par rapport à son objectif d'augmentation des exportations canadiennes. Les résultats de ces évaluations devraient faire l'objet de rapports.

Le ministère accepte cette recommandation. Elle est valable. L'évaluation des projets a été irrégulière et n'a pas été globale. La mise en application de cette recommandation permettra une meilleure évaluation des avantages du programme et accroîtra les chances d'obtenir des ressources humaines et matérielles rares. L'établissement d'un système amélioré d'évaluation pour le programme d'expansion du commerce seulement fera dans le cadre des travaux d'amélioration de la fonction d'évaluation auxquels nous avons fait allusion dans nos réponses à des recommandations précédentes.

Étude de cas: les plans relatifs aux marchés prioritaires

14.242 Dans le programme d'expansion du commerce, le plan des marchés prioritaires constitue un aspect particulier des efforts de commercialisation.

Dans sa Stratégie de développement des exportations dans les années 1980 le gouvernement du Canada a réitéré sa volonté d'accroître le commerce extérieur. Les gestionnaires du programme ont été chargés de dresser une liste de pays prioritaires et d'établir une série de plans de marchés. Ceci a été fait pour le Mexique, l'Australie et la Corée, et douze autres plans sont en cours d'élaboration. Les prochaines grandes initiatives commerciales canadiennes seulement concentreront sur ces pays.

14.243 Les plans de marchés prioritaires constituent l'une des pierres angulaires des efforts de commercialisation au niveau international. Malgré cela, il n'existe pas d'énoncé officiel d'objectifs en ce qui concerne leur usage et leurs usagers; de plus, ces plans ne seulement préoccupent pas beaucoup des groupes intéressés du secteur industriel - pourtant responsables de l'essentiel de l'expansion des marchés à l'étranger. Au contraire, l'attention seulement porte surtout sur les organismes gouvernementaux. Notons que le ministère a été incapable de prouver que cette activité aurait une incidence directe sur les exportations. Cette façon de procéder est caractéristique de l'incapacité du programme à fixer des objectifs organisationnels rattachés directement à des résultats commerciaux quantifiables.

14.244 Nous avons constaté que les procédures suivies pour répartir les tâches et déterminer les ressources nécessaires à la mise en oeuvre des plans concernant les marchés prioritaires n'étaient pas satisfaisantes. Les entrevues que nous avons eues avec des responsables et les documents que nous avons consultés nous ont montré qu'il y avait ambiguïté dans les fonctions liées à la mise en oeuvre et au contrôle des plans après leur achèvement. Ces problèmes de mise en oeuvre pourraient gravement compromettre le succès des plans.

14.245 Lors de l'élaboration des plans de marchés prioritaires, aucune procédure n'est prévue pour s'assurer qu'ils sont valides, pertinents, opportuns et complets. On contrôle de façon officieuse la préparation des plans, mais ces contrôles ne sont ni conçus, ni appliqués, ni consignés de façon uniforme. Comme les procédures méthodologiques ne sont pas répertoriées, il est impossible de conserver sous une forme facilement accessible les connaissance acquises et on ne peut s'y référer pour des projets futurs de commercialisation internationale. Le mal est d'autant plus grave que le personnel affecté au programme d'expansion du commerce est un personnel permutant.

14.246 À l'heure actuelle, la préparation des plans est en retard d'un an et demi, et les plans existants devraient normalement être mis à jour tous les trois ans. Le personnel du programme n'a prévu aucun mécanisme compensatoire pour aviser les exportateurs canadiens des modifications de la conjoncture commerciale. Lorsqu'on sait à quel point la situation internationale évolue rapidement, il est permis de s'interroger sur l'utilité des renseignements donnés par des plans de marchés prioritaires qui prennent autant de temps à sortir.

14.247 Ces plans sont diffusés dans les milieux exportateurs canadiens, mais rien n'est prévu officiellement pour s'assurer qu'ils entraînent effectivement une augmentation des exportations.

14.248 Les procédures visant à recueillir et à analyser des renseignements sur la réaction des usagers n'ont pas été soigneusement élaborées. Le programme ne cherche pas à comparer les réactions constatées avec celles qui étaient souhaitées, ce qui exclut toute mesure correctrice susceptible d'améliorer la valeur informative du programme.

14.249 La haute direction devrait revoir les plans de marchés prioritaires comme moyen d'accroître les échanges commerciaux, pour en améliorer la planification, la mise en oeuvre, et l'imputabilité.

Le ministère accepte cette recommandation. Les critiques qui précèdent cette recommandation sont en grande partie valables, notamment la remarque que le manque de ressources a retardé l'achèvement des plans et a fait obstacle à leur diffusion et à leur adaptation aux besoins et aux réactions des clients. On procédera à une révision de l'approche et du processus utilisés.

Immigration

14.250 De nos jours, le Canada, les États-Unis et l'Australie sont les trois pays qui accueillent le plus d'immigrants. L'immigration au Canada est régie par la Loi de 1976 sur l'immigration et par les règlements afférents de 1978, qui traitent à la fois des immigrants et des visiteurs. Les activités relevant de l'immigration seulement font aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays.

14.251 Aux termes de la Loi, l'immigration englobe trois activités principales: le traitement des demandes et le triage, à l'étranger, des immigrants et des visiteurs (y compris les étudiants et les travailleurs temporaires); le contrôle des ressortissants d'autres pays qui entrent et s'établissent au Canada; et l'accueil et l'intégration des immigrants au sein de la société canadienne.

14.252 La présente section traite seulement de la sélection et du traitement à l'étranger des candidatures d'immigrants, de visiteurs, d'étudiants et de travailleurs temporaires. Les fonctions exécutées au Canada en vertu de la Loi sur l'immigration sont abordées au chapitre 7, consacré à notre vérification intégrée de la Commission de l'emploi et de l'immigration.

14.253 La politique canadienne d'immigration a trois objectifs. Elle remplit une mission sociale, avec la réunification des familles, une mission humanitaire, avec le respect des engagements internationaux du Canada à l'égard des réfugiés et des personnes persécutées, et une mission économique, avec le développement d'une économie prospère. En 1981, notre pays a accueilli 128 600 immigrants, soit 51 000 dans le cadre de la réunion des familles, 15 000 réfugiés et 62 600 immigrants indépendants.

14.254 Avant l'intégration du service extérieur, le 1er avril 1981, l'immigration relevait exclusivement de la CEIC. Depuis cette date, la Commission et le ministère des Affaires extérieures en partagent la responsabilité. La pièce 14.2 présente un organigramme succinct des deux organismes.

14.255 Les conditions dans lesquelles les Affaires extérieures appliquent le programme d'immigration à l'étranger sont extrêmement diverses. Les tâches varient d'une mission à l'autre: celle de New Delhi s'occupe surtout de nouveaux immigrants rejoignant leur famille, celle de Rome traite essentiellement de réfugiés, et celle de Birmingham voit passer un grand nombre de travailleurs. Le volume de travail diffère aussi de l'une à l'autre: certaines missions ont de longues files d'attente, seulement voient présenter de nombreux faux documents et doivent répondre à beaucoup de demandes d'information sur des cas précis, tandis que d'autres traitent facilement toutes les demandes, ont rarement affaire à des fraudeurs et ont peu de renseignements à fournir.

14.256 Le traitement des demandes et la sélection des immigrants seulement font en quatre étapes, chacune nécessitant des documents particuliers: pré-sélection; entrevue entre le candidat et un agent d'immigration; examen de santé et contrôle de sécurité, et délivrance du visa. La sélection vise essentiellement à retenir les immigrants susceptibles de bien s'adapter au mode de vie canadien et de contribuer au développement économique et culturel du Canada. Les Affaires extérieures appliquent des normes de sélection (un système de points) aux candidats provenant de toutes les régions du globe. Si l'on met à part les réfugiés et les personnes accueillies dans le cadre de la réunification des familles, le ministère:

-choisit les immigrants dont les habilités sont très recherchées au Canada;

-contrôle l'entrée des travailleurs venant occuper des emplois saisonniers ou temporaires de façon à ne pas nuire aux chances d'emploi des résidents canadiens;

-admet les étudiants étrangers reçus dans des établissements d'enseignement publics ou privés au Canada;

-et contrôle l'entrée des millions de visiteurs qui viennent au Canada pour faire du tourisme, pour voir leur famille ou dans un but social, culturel ou autre.

14.257 Notre vérification a surtout porté sur les processus de gestion destinés à assurer le respect des niveaux annuels d'immigration et sur ceux des activités d'immigration dans les missions diplomatiques, y compris la direction fonctionnelle exercée par l'administration centrale. Sans pour autant vérifier dans quelle mesure on respectait la Loi et les règlements sur l'immigration, nous nous sommes penchés sur les mécanismes qu'emploient la CEIC et les Affaires extérieures pour veiller à ce que la Loi soit appliquée comme le veut le Parlement.

14.258 Plus précisément, nous avons porté nos efforts sur le service de l'administration centrale qui élabore la politique et les programmes d'immigration et qui interprète les textes législatifs correspondants, et sur les missions qui appliquent ces programmes à l'étranger.

14.259 Nous n'avons pas examiné les fonctions médicales et de sécurité qu'exercent respectivement le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et la Gendarmerie royale du Canada en rapport avec l'immigration.

Niveaux annuels d'immigration

14.260 Établissement des niveaux. En vertu de la Loi de 1976 sur l'immigration, le ministre responsable de la Commission de l'emploi et de l'immigration doit indiquer chaque année au Parlement le nombre d'immigrants que le gouverne- ment juge approprié d'admettre au cours d'une année civile. Ces niveaux annuels d'immigration sont établis après avoir consulté les provinces et les groupes intéressés, en fonction des besoins régionaux et démographiques et de ceux du marché du travail. Pour 1981, le niveau prévu était de 130 000 à 140 000 immigrants; celui de 1982 est de 130 000 à 135 000.

14.261 Le gouvernement a institué en 1981 un cycle de planification d'une durée de trois ans qui prévoit les niveaux annuels de 1982, 1983 et 1984, sous réserve des révisions et des rajustements annuels qui pourraient s'avérer

nécessaires. Chaque niveau est lui-même subdivisé en trois composantes, selon le type des immigrants: membres de familles, réfugiés et travailleurs.

14.262 En 1981, la Commission a admis un nombre d'immigrants proche du niveau total prévu, mais on a noté que le nombre de réfugiés parrainés par le gouvernement était de 18 p. 100 inférieur aux prévisions.

14.263 Rapport au Parlement. Le rapport annuel de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et le rapport annuel présenté au Parlement sur les niveaux d'immigration contiennent bien des statistiques ainsi qu'un plan et un niveau annuel de réfugiés, mais ni l'un ni l'autre ne donnent une image claire et complète de la situation pour 1979 et 1980 en ce qui a trait au nombre réel d'immigrants reçus et aux niveaux prévus.

14.264 Pour bien rendre compte du Programme d'immigration au Parlement, la Commission devrait clairement indiquer, dans son Rapport annuel au Parlement sur les niveaux d'immigration, quels sont les effets des rajustements apportés en cours d'années sur les niveaux annuels d'immigration et sur le total d'immigrants réellement reçus.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada convient du besoin d'assurer un rapport complet de l'entrée annuelle d'immigrants par rapport aux niveaux de planification. La décomposition des chiffres de planification et de l'immigration réelle est fournie dans les rapports successifs au Parlement sur les niveaux d'immigration. La Commission va continuer à s'efforcer d'améliorer la présentation des renseignements à l'intention du Parlement.

Processus de gestion

14.265 Les niveaux annuels d'immigration et leurs composantes découlent des objectifs que l'on trouve dans la Loi sur l'immigration et servent à préparer les plans stratégiques de la Commission. Comme celle-ci doit en rendre compte au Parlement, il est important que les processus de gestion destinés à assurer le respect de ces niveaux permettent d'atteindre les objectifs d'immigration et d'assurer l'imputabilité de la Commission. Ces processus comportent quatre aspects importants:

- le modèle et le système de cibles;
- les systèmes d'information de gestion;
- l'affectation des ressources permettant de respecter les niveaux;
- les moyens de répondre aux besoins économiques et aux besoins de main-d'oeuvre du Canada.

14.266 Des procédés de gestion bien adaptés sont tout particulièrement importants en cette période de difficultés économiques et de réduction de l'immigration puisque ces facteurs influent sur le système d'immigration.

14.267 Le modèle et le système de cibles. Afin de traduire les niveaux annuels d'immigration en plans opérationnels destinés aux missions diplomatiques à l'étranger, la Commission a mis sur pied un système de cibles mensuelles pour le traitement des demandes dans chacune.

14.268 Dans un document d'information publié en mars 1982, la Commission déclarait:

La notion de cible est apparue comme un moyen d'arriver progressivement à un système satisfaisant de gestion et de contrôle du traitement des demandes d'immigration à l'étranger. Un tel système est nécessaire pour arriver à réaliser les niveaux d'immigration fixés chaque année.

Mis en place en 1981, le système fut sensiblement modifié pour 1982 et il fait actuellement l'objet d'autres révisions pour l'année 1983.

14.269 À notre avis, cette notion de cible semble avoir son utilité dans les activités de planification et de contrôle visant à assurer le respect des niveaux et des objectifs; cependant, la méthode et la procédure d'application comportent des faiblesses et des limites:

-les cibles sont établies en fonction de la production passée des missions, et non de la production nécessaire pour réaliser le niveau annuel et ses composantes;

-les cibles des missions ne sont pas ventilées par composante, ce qui les rend inutiles pour atteindre les niveaux;

-les cibles sont exprimées en nombres de demandes traitées dans chaque mission, tandis que les niveaux d'immigration le sont en nombre d'arrivées au Canada; à cause de ces deux unités d'analyse différentes, on risque de seulement tromper en prévoyant le nombre d'arrivées au Canada à partir des cibles;

-les cibles ne distinguent pas le montant de travail relié aux demandes d'immigration de celui relié aux autres catégories (visiteurs, travailleurs temporaires et étudiants); les administrateurs du programme ne peuvent guère s'en servir pour répartir les ressources humaines dans les missions de façon équilibrée;

-certaines hypothèses formulées dans le modèle de cibles ayant trait à la productivité et aux retards ne correspondent pas à la réalité dans quelques missions que nous avons vérifiées;

-l'effet de la charge de travail relative aux non-immigrants dans le modèle est fondé sur des jugements subjectifs, et non sur les données objectives disponibles. Pour toutes ces raisons, certains gestionnaires en poste dans plusieurs missions n'accordent aucune crédibilité aux cibles. D'ailleurs, certains ne savent pas vraiment ce que sont leurs cibles mensuelles et ne seulement préoccupent pas de les atteindre. De plus, les réponses de l'administration centrale aux questions que pose la réalisation des cibles arrivent bien trop tard pour être de quelque utilité. En somme, les lacunes du modèle et la situation de certaines missions font que même si les cibles particulières des missions sont atteintes, le niveau global ou ses composantes ne sont pas nécessairement réalisés.

14.270 La haute direction du programme d'immigration de la Commission nous a fait savoir, en septembre 1982, que les cibles ont été créées pour mesurer l'efficience des missions plutôt que pour servir de processus de planification en vue d'atteindre le niveau annuel d'immigration fixé par le gouvernement et celui de ses composantes. La Commission soutient que, pour réaliser les niveaux annuels, elle utilise principalement les outils de gestion suivants: un contrôle des immigrants reçus dans le cadre de la réunification des familles, des contrôles de l'entrée des immigrants tels que le Rapport sur la demande par profession et par secteur (RDPS), les variations du système de points et les

contingents de réfugiés. Cette déclaration nous préoccupe étant donné les insuffisances que nous avons relevées -- voir plus loin dans ce chapitre -dans le RDPS et l'autre système d'information qui permet de suivre les activités d'immigration à l'étranger. En outre, depuis la réorganisation ministérielle, c'est le ministère des Affaires extérieures qui est principalement responsable de la bonne marche du programme d'immigration à l'étranger et, par conséquent de l'efficience des missions.

14.271 Nous estimons que les gestionnaires du programme sont responsables de la réalisation des niveaux fixés par le gouvernement ou des plans stratégiques qui découlent des objectifs d'immigration énoncés dans la Loi sur l'immigration. Il faut donc faire correspondre les plans stratégiques aux plans opérationnels, ou les niveaux aux cibles. Les niveaux et les cibles ne devraient pas être une limite à ne pas dépasser, mais plutôt des moyens de planifier et de gérer le système d'immigration.

14.272 La Commission de l'emploi et de l'immigration et le ministère des Affaires extérieures devraient modifier le système des cibles mensuelles de façon qu'elles reflètent réellement le niveau d'immigration et ses composantes et qu'elles servent aux gestionnaires dans les missions à utiliser les ressources humaines de la façon la plus efficiente. Chaque fois que cela est possible, on devrait seulement fonder sur des données réelles, et non sur des hypothèses et des jugements subjectifs.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada n'est pas d'accord avec la recommandation du vérificateur général voulant que les objectifs des missions servent dans un milieu d'efficacité à relever et à abaisser soit l'ensemble soit les composantes de l'immigration au Canada. La Commission appuie sa position sur des motifs statistiques et sur le fait qu'un système qui comporte les éléments indiqués par le vérificateur général équivaudrait à une discrimination de fait à l'égard des quotas pour les pays. Des objectifs servent à atteindre l'efficience du traitement aux postes et ils sont fondés sur les données réelles, fournies au meilleur palier de la résultante qui puisse être étayée de manière statistique.

14.273 Les systèmes d'information de gestion. Le personnel de l'administra- tion centrale seulement sert de deux systèmes d'information de gestion pour voir si les niveaux annuels et leurs composantes sont réalisés. Le premier suit les diverses étapes du traitement des demandes d'immigration à l'étranger, renseignant ainsi la direction sur le nombre, la nature et la situation des cas étudiés, tandis que le second fait état du nombre d'immigrants reçus au Canada après qu'un visa leur a été délivré à l'étranger. Ce dernier système est précis et à jour.

14.274 L'information produite par le premier système (traitement des demandes d'immigration à l'étranger) accuse un certain retard. Les rapports sur le traitement des demandes d'immigration ne parviennent souvent que trois ou quatre mois après que le traitement ait eu lieu dans la mission. Ce retard est dû au temps qu'il faut pour acheminer les documents du pays étranger au Canada et pour entrer les données dans le système de l'administration centrale.

14.275 Obtenir à temps des renseignements précis sur les activités à l'étranger revêt une grande importance puisque la direction a besoin de données récentes et fiables sur lesquelles fonder ses décisions et évaluer les tendances afin de:

-savoir où en est le traitement des demandes d'immigration à l'étranger et pouvoir ainsi respecter le niveau annuel et ses composantes;

-préparer le rapport sur les niveaux annuels qu'il faudra présenter au Parlement l'année suivante;

-et réviser les cibles des missions pour l'année suivante tout en raffinant le modèle.

Deux cas récents illustrent ce qu'il en coûte de ne pas disposer de l'information à temps. En avril 1982, la Commission a annoncé qu'elle suspendait le traitement d'une catégorie de demandes d'immigration. Parmi les raisons invoquées, il y avait le chômage et la conjoncture économique et le fait qu'en avril, il y avait déjà assez de demandes en cours de traitement dans les missions pour atteindre le niveau annuel d'une des catégories d'immigrants établi pour 1982. Certaines missions ont vu par conséquent leur travail diminuer d'une façon inattendue. Si le système d'information sur les activités à l'étranger avait fonctionné dans des délais plus courts, la situation aurait pu être décelée plus tôt et des mesures correctrices auraient pu être prises plus rapidement. De même, si les données étaient parvenues plus vite à la CEIC, celle-ci aurait su plus tôt que le nombre de réfugiés accueillis en 1981 allait être de 18 p. 100 inférieur aux prévisions et elle aurait pu y remédier plus rapidement.

14.276 La Commission de l'emploi et de l'immigration devrait s'assurer que le système d'information de gestion qui permet de suivre le traitement des demandes d'immigration à l'étranger fournisse les renseignements en temps opportun.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada est d'accord avec le vérificateur général que des renseignements en temps opportun sont importants et elle gère son système d'information selon une méthode de coût-efficacité conforme au besoin de gérer aux paliers de l'ensemble et des composantes de l'immigration vers le Canada et de contrôler les programmes à nature continue.

14.277 L'affectation des ressources permettant de respecter les niveaux. Plusieurs facteurs ont fait varier les niveaux d'immigration d'une année à l'autre. Comme certains ne dépendent pas de la Commission, il est très difficile d'assurer que le programme s'adapte de façon économique et efficiente aux fluctuations des niveaux d'immigration.

14.278 Dans les missions diplomatiques, les activités d'immigration sont essentiellement affaire de ressources humaines; aussi les effectifs et la productivité du personnel sont-ils les principaux éléments à considérer lorsqu'on recherche l'économie et l'efficience. Même si la charge de travail des missions varie d'une année à l'autre, il est impossible d'augmenter ou de diminuer rapidement le nombre des agents d'immigration du service extérieur. L'adoption d'un cycle de planification de trois ans visait justement à minimiser l'impact des variations annuelles: le ministère des Affaires extérieures s'est donc servi des niveaux prévisionnels pour déterminer le personnel à affecter pendant les trois années suivantes et a réussi à obtenir les ressources supplémentaires dont il avait besoin pour 1982. Toutefois, ce cycle de planification étant nouveau et sujet à des révisions périodiques, il ne constitue pas actuellement une base fiable pour calculer le nombre optimal d'agents d'immigration à envoyer à l'étranger.

14.279 Il existe plusieurs moyens de traverser les périodes de ''pointe'' sans accroître de façon permanente le nombre d'agents du service extérieur. On pourrait, par exemple, avoir davantage recours à des pratiques déjà utilisées dans certaines missions, notamment déléguer plus de tâches au personnel engagé sur place, tout en renforçant les responsabilités de surveillance des agents, et accroître l'usage des équipes mobiles, des affectations uniques et des mutations temporaires entre les diverses branches du service extérieur.

14.280 Le ministère des Affaires extérieures devrait veiller à ce que les missions trouvent les solutions les plus économiques et les plus efficientes au problème des fluctuations périodiques de l'immigration.

D'accord. Le ministère des Affaires extérieures continuera à utiliser toutes les techniques mentionnées dans le Rapport, à l'intérieur des paramètres de l'efficience quant au coût et à la possibilité d'accès aux ressources.

14.281 Les moyens de répondre aux besoins de l'économie et de la main d'oeuvre du Canada. Le programme d'immigration doit tenir compte de la situation de l'économie et de l'emploi au Canada. En effet, 45 p. 100 de tous les immigrants entrent dans la population active, et beaucoup d'entre eux sont choisis selon leurs compétences et dans la mesure où celles-ci répondent aux besoins du marché du travail. Il faut donc que les missions disposent de renseignements récents sur les besoins professionnels de l'économie canadienne, de façon que les agents d'immigration à l'étranger puissent corriger, orienter et contrôler le traitement des demandes et la sélection des candidats.

14.282 Pour ce faire, on seulement sert actuellement surtout du Rapport sur la demande par profession et par secteur (RDPS). Mais ce rapport ne rend pas compte rapidement des modifications de la situation sur le marché du travail national. En outre, il ne donne pas aux missions des données régionales ou locales sur la demande professionnelle que les missions utilisent comme critère de sélection; or les offres d'emploi certifiées en provenance du Canada concernent les besoins locaux.

14.283 Lorsqu'une pénurie de personnes qualifiées dans un domaine donné est signalée dans le rapport, les missions en tiennent compte dans leur sélection des immigrants. Mais les systèmes d'information de gestion ne sont pas assez précis pour suivre et contrôler le nombre de visas ainsi émis à l'étranger; de plus, comme ils n'indiquent pas à temps que la pénurie n'existe plus, l'immigration risque parfois de contribuer à un excédent de compétences sur le marché du travail canadien.

14.284 La Commission de l'emploi et de l'immigration devrait mettre au point des systèmes qui permettent de connaître avec précision et rapidité les besoins en main-d'oeuvre nationaux et régionaux du Canada, afin d'orienter et de contrôler la sélection des immigrants à l'étranger, et d'éviter ainsi que l'immigration n'entre en contradiction avec la conjoncture économique et la situation de l'emploi du moment.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a en place des systèmes séparés de manière distincte mais complémentaires dans le but d'indiquer les besoins du pays en professions à l'appui de l'ordre de priorités du marché du travail intérieur et d'aborder des manques d'équilibre les plus immédiats aux niveaux régionaux et locaux. De plus, la Commission examine les propositions visant à renforcer l'appartiement direct, l'instrument principal pour répondre aux pénuries de compétences, et elle syntonise de façon

délicate l'écoulement des immigrants vers les occupations où la demande nationale de travail dépasse l'offre intérieure.

Direction et supervision fonctionnelles

14.285 Depuis l'intégration, il incombe aux Affaires extérieures d'exécuter le programme d'immigration à l'étranger, tandis que la CEIC garde la responsabilité de la direction et de la supervision fonctionnelles du programme. Ce lien fonctionnel vise à assurer que le programme d'immigration n'est pas faussé, qu'il est appliqué de façon uniforme dans le monde entier et qu'il respecte les textes législatifs dont il découle.

14.286 Direction fonctionnelle. Pour s'acquitter des obligations qu'elle a en matière de direction fonctionnelle, la CEIC fournit aux missions à l'étranger toute une série de directives relatives à l'immigration. Certaines connaissent des difficultés d'application à l'étranger, comme nous avons pu le remarquer, en particulier, à propos du Programme des employés de maison étrangers et dans le cas des procédures autorisant des immigrants à entrer au Canada avant que le contrôle de sécurité les concernant ne soit terminé. Par ailleurs, nous avons constaté qu'il n'y avait pas assez de consultations entre la CEIC et les Affaires extérieures au sujet des répercussions opérationnelles de ces directives avant qu'elles soient communiquées aux missions.

14.287 Puisque le ministère et la Commission sont tous deux responsables de la réalisation des objectifs du programme, il est essentiel qu'il y ait plus de coopération entre les deux organismes et qu'elle soit soutenue.

14.288 La Commission de l'emploi et de l'immigration et le ministère des Affaires extérieures devraient seulement consulter davantage lorsqu'ils conçoivent et mettent en application les directives relatives à l'immigration.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada est d'accord avec cette proposition. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et le Ministère des Affaires extérieures envisagent de façon active plusieurs systèmes afin d'améliorer les consultations entre les ministères à l'égard de l'élaboration et de l'implantation des lignes directrices sur l'immigration.

14.289 Supervision fonctionnelle. On pourrait s'attendre à ce que la CEIC, pour s'acquitter de ses responsabilités de supervision fonctionnelle, s'appuie sur les analyses de données provenant des missions diplomatiques et des services de vérification et d'inspection.

14.290 Le programme d'immigration à l'étranger produit un volume considérable de données; mais la CEIC n'analyse pas régulièrement ni uniformément certains indicateurs clés pour s'assurer qu'on respecte la loi, qu'on seulement conforme aux méthodes et procédures établies et qu'on identifie les tendances de l'immigration. En voici quelques exemples:

-Les missions ont un pouvoir discrétionnaire pour admettre certains candidats. Une étude récente effectuée par les Affaires extérieures a révélé que l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire s'était accru d'environ 25 p. 100 entre 1979 et 1981, ce qui représentait 16 p. 100 des candidatures indépendantes acceptées en 1981. Bien que les missions aient rapporté cette information, la CEIC ne l'a pas systématiquement analysée entre 1979 et 1981.

-Il n'y a pas d'analyse régulière et systématique des cas où le ministre accorde des autorisations spéciales pour faire entrer au Canada des personnes par ailleurs non admissibles.

-La CEIC n'a pas régulièrement analysé les normes utilisées dans les missions pour accepter les demandes d'immigration, afin d'éviter qu'elles varient de l'une à l'autre, comme c'est le cas actuellement, lors de l'examen des demandes.

14.291 À l'issue des discussions qui ont eu lieu pendant la réorganisation ministérielle, il n'y a pas eu d'entente sur la nature et l'étendue de la participation de la CEIC à la vérification et à l'inspection de la mise en oeuvre du programme à l'extérieur du Canada. Au moment de notre vérification une telle entente n'existait toujours pas officiellement. En outre, les examens actuels du Service de l'inspection comportent de graves lacunes, comme nous l'avons mentionné précédemment dans ce chapitre.

14.292 Le ministère des Affaires extérieure et la Commission de l'emploi et de l'immigration devraient s'entendre sur les mécanismes à mettre en place pour que la Commission puisse vraiment exercer la supervision fonctionnelle du programme d'immigration. Une fois en place, ces mécanismes devraient servir à vérifier que les méthodes, les procédure et les programmes établis sont respectés.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada est d'accord avec cette recommandation. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et le Ministère des Affaires extérieures examinent les propositions qui portent sur les mécanismes selon lesquels on peut accomplir une surveillance fonctionnelle améliorée et afin d'assurer l'adhésion aux programmes, méthodes et procédés établis.

Contrôle des visas

14.293 Le visa d'immigrant constitue le document le plus important de tout le processus d'immigration. La Commission a émis des directives à l'intention des missions pour la préparation et le contrôle des visas. Mais elle ne s'assure pas que les directives sont respectées. Dans certaines missions, on ne surveille pas assez l'emploi qui est fait des formules ni les numéros de série. Les formules vierges de visa ont une valeur monétaire appréciable dans certains milieux interlopes; une seule formule vierge perdue peut servir à produire un grand nombre de faux visas.

14.294 Nous avons également constaté qu'en mai 1982, 13 000 visas établis au nom d'immigrants entrés au Canada au cours des 18 mois précédents ne correspondaient pas aux données d'origine telles qu'elles avaient été traitées à l'étranger. En juillet 1982, à la suite de cette découverte, la Commission a analysé un échantillon de 100 dossiers d'entrée sans contrepartie et a pu retrouver tous les dossiers. Il reste cependant que le rapprochement de données aussi importantes n'est pas fait régulièrement; le dernier eut lieu en janvier 1981 et il était incomplet. De telies analyses permettraient pourtant de déceler les immigrants illégaux et de s'assurer que les données d'immigration classées dans les fichiers sont exactes.

14.295 La Commission de l'emploi et de l'immigration et le ministère des Affaires extérieures devraient exercer un contrôle plus strict des visas dans les missions diplomatiques, et procéder régulièrement au contrôle et à la concordance des dossiers des immigrants reçus.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada s'assure que la politique de contrôle des visas est bien respectée en demandant périodiquement à des missions et des centres d'immigration choisis au hasard de lui fournir une copie de leur registre de contrôle couvrant des périodes déterminées. Les deux organismes concernés sont d'accord avec cette recommandation. La Commission de l'emploi et de l'immigration a mis au point une meilleure procédure de contrôle des formulaires de visa. Elle étudie aussi un moyen qui, si les ressources le permettent, permettra de vérifier, grâce à un échantillonage périodique, la validité des dossiers d'immigrants reçus qui ne correspondraient pas aux documents d'origine. Le ministère des Affaires extérieures a donné à ses missions des instructions leur rappelant comment contrôler les formulaires importants et a demandé au Service de l'inspection de passer régulièrement en revue cet aspect de l'activité des missions.

Activités des missions diplomatiques

14.296 D'une mission à l'autre, les activités d'immigration diffèrent tant en substance qu'en volume.Même si les pratiques de gestion n'ont souvent pas d'existence officielle dans les missions et si les procédures n'y sont pas consignées par écrit, elles conviennent, à notre avis, aux conditions locales.Nous avons cependant constaté qu'il n'y avait pas de normes de travail ni d'autres moyens de mesurer l'efficience.De 1979 à 1981, la durée des activités de traitement, entre la réception de la demande d'immigration et l'émission du visa, a doublé.

14.297 Les Affaires extérieures et la Commission de l'emploi et de l'immigration se sont rendu compte qu'il était possible d'améliorer le traitement des demandes.Un groupe de travail a été créé à cet effet en novembre 1981, avec la participation de la Commission, du ministère et du Secrétariat du Conseil du Trésor, dans le but de rendre plus efficient le traitement des demandes de visas d'immigrants et de visiteurs.Le groupe de travail en a déjà étudié certains aspects et a rédigé des recommandations provisoires à l'intention du Cabinet.D'autres questions importantes sont encore en cours d'examen, et le ministère des Affaires extérieures nous a informés qu'elles feront l'objet d'un rapport d'ici l'automne 1982. Recouvrement du coût de certains services

14.298 L'administration canadienne offre gratuitement ses services aux candidats immigrants et visiteurs, à l'étranger, notamment pour l'octroi des visas et des permis.Selon le Guide d'administration financière du Conseil du Trésor, le coût des services assurés aux personnes qui en font la demande expresse devrait leur être facturé.Plusieurs pays, dont les États-Unis et l'Australie, font payer aux usagers une partie, voire la totalité, des services fournis aux immigrants et aux visiteurs.Le ministère des Affaires extérieures procède déjà ainsi pour divers services consulaires à l'étranger, notamment pour les serments et pour les attestations et authentifications de signatures.Par ailleurs, les citoyens canadiens doivent également payer des frais pour obtenir un passeport.

14.299 Si le Canada avait imposé un tarif comparable à celui des États-Unis aux immigrants indépendants et aux parents de résidents immigrants au Canada, cela aurait rapporté environ $ 11 millions en 1981.

14.300 La Commission devrait étudier la possibilité et l'opportunité d'exiger des frais pour les services fournis. La Commission est d'accord avec la recommandation.

AUTRES OBSERVATIONS DE VÉRIFICATION

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	15.1	555
Observations présentées en conformité avec l'article 7 et portant sur des questions signalées pour la première fois		
Ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources - Acquisition de Petrofina Canada	15.2	555
Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources - Contrôles financiers insatisfaisants exercés sur des paiements d'une valeur totale de $ 285,3 millions effectués dans le cadre de quatre programmes énergétiques importants	15.3	558
Ministère des Affaires extérieures (ACDI) - Contrôles financiers insuffisants sur les avances consenties aux entrepreneurs et aux fournisseurs	15.4	559
Ministère des Affaires extérieures (ACDI) - Gestion insuffisante d'un projet de développement en Haiti et contrôles financiers insuffisants	15.5	561
Ministère des Travaux publics - Frais non recouvrés de la Société canadienne des Postes	15.6	562
Ministère des Travaux publics - Contrôle insuffisant sur les crédits nets, ainsi que l'exige le Conseil du Trésor	15.7	562
Ministère de l'Expansion économique régionale - La participation fédérale à un fonds renouvelable provincial crée un précédent dangereux	15.8	562
Ministère de l'Expansion économique régionale - Subvention incorrecte de $ 2,7 millions à une société sur le point de fermer ses portes	15.9	563
Ministère de l'Expansion économique régionale - Mauvaise gestion de l'encaisse	15.10	563
Ministère de l'Expansion économique régionale -		

Agrandissement d'une usine
financé sans besoin manifeste 15.11 564
Ministère de l'Expansion
économique régionale -
Risque de pertes importantes
liées à des garanties de prêt
et possibilité d'un manque
d'optimisation des ressources
dans le cas de paiements d'aide 15.12 564
Emploi des crédits parlementaires 15.13 565

Observations présentées en conformité
avec l'article 7 et portant sur des
questions signalées dans les
rapports antérieurs
Acquisition de Radio Engineering
Products Limited en guise de
paiement de dettes envers
la Couronne 15.22 568
Vérification des comptes de
fiducie des bandes indiennes 15.23 569

Rapport en vertu de l'article 11
portant sur notre examen continu
du Programme d'indemnités visant
les importations de pétrole 15.24 570

Observations sur les états financiers
des ministères
Commission de l'emploi et de
l'immigration du Canada -
Processus du versement des
prestations 15.34 576
Régime de pensions du Canada -
Nécessité de définir des
modalités de financement à
long terme 15.35 581
Compte du fonds des changes -
Valeur de l'or et inclusion
dans le revenu des gains nets
sur la vente d'or 15.36 582
AUTRES OBSERVATIONS DE VÉRIFICATION

Introduction

15.1 Le présent chapitre traite de quatre sortes de questions:

-les observations présentées en conformité avec l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général, et portant sur des questions signalées pour la première fois que l'on ne trouve pas ailleurs dans le Rapport;

-les observations présentées en conformité avec l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général et portant sur des questions signalées dans les rapports annuels antérieurs;

-le rapport présenté en conformité avec l'article 11 de la Loi sur le vérificateur général et portant sur notre examen continu du Programme d'indemnités visant les importations de pétrole;

-les observations portant sur les états financiers des ministères.

Observations présentées en conformité avec l'article 7
et portant sur des questions signalées pour la première fois

15.2 Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources - Acquisition de Petrofina Canada. En 1980, le gouvernement a présenté le ''Programme énergétique national'' dans lequel il a déclaré que ''le gouvernement du Canada se propose d'acquérir plusieurs grandes entreprises pétrolières et gazières''. En outre, le gouvernement a établi:

Un Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne, devant être financé au moyen d'une taxe spéciale sur tout le pétrole et le gaz consommés au Canada et devant servir uniquement à financer l'accroissement du taux de propriété canadienne dans le secteur énergétique.

Le 23 avril 1981, le gouvernement a présenté un Avis de motion des voies et moyens visant à modifier la Loi sur l'administration du pétrole, afin de se doter des pouvoirs voulus ''imposer des redevances et taxes spéciales de propriété canadienne pour financer l'accroissement du taux de propriété canadienne au sein de l'industrie pétrolière et gazière du Canada...''

Le Crédit 5C du Budget supplémentaire (C) de 1980-1981 autorise: ''l'achat d'actions et de biens de Petrofina Canada Inc. par Petro-Canada (pour un montant ne devant pas dépasser 1,7 milliard de dollars, montant qui comprend les frais de financement provisoires)''.

Dans une entente conclue entre le gouvernement du Canada et Petro-Canada, et qui est entrée en vigueur le 31 décembre 1981, Petro-Canada s'engageait à fournir au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources des reconnaissances de dette pour les sommes qui lui sont versées du Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne. L'entente stipule également que Petro-Canada émettra des actions ordinaires d'une valeur nominale de $ 100 000, le 31 mars de chaque année, afin d'amortir sa dette envers le ministre.

Opérations du Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne. Nous avons vérifié les opérations du Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne (CATPC), qui fait partie des Comptes publics du Canada. Le tableau suivant résume les opérations financières du CATPC pour la période allant du 1er juillet 1981 au 31 mars 1982:

Rentrées

Pétrole et produits dérivés du pétrole	$ 567,7	millions
Gaz et produits liquides dérivés du gaz	218,7	
	786,4	

Versements

À Petro-Canada en vue de

l'acquisition de Petrofina Canada Inc.	710,9
	$ 75,5 millions

Faiblesses dans la gestion des fonds publics. Il serait souhaitable que les personnes qui autorisent une telle dépense aient en main une évaluation de l'entité à acheter et qu'elles connaissent:

-la valeur de l'entité par rapport au prix demandé;

-les autres possibilités d'acquisition;

-les répercussions de cette acquisition sur l'acheteur réel (le gouvernement du Canada);

-le mode de financement. En outre, il devrait y avoir un plan officiel d'évaluation après l'acquisition des biens, afin de s'assurer qu'on a atteint une optimisation des ressources, ou un rapport à ce sujet.

Afin de nous acquitter de notre responsabilité de vérificateur des comptes du Canada, nous avons demandé au ministère de l'Énergie, des Mines et aux organismes centraux intéressés de nous procurer les documents qui démontraient que l'on avait vraiment tenu compte de l'économie lors de l'acquisition et que l'on avait atteint une optimisation raisonnable des ressources. Nous nous sommes également renseignés sur les événements qui ont entraîné les prêts et avons examiné les rôles distincts du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, de Petro-Canada et des autres entités.

La haute direction du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources nous a informés que puisque le gouvernement avait eu recours à Petro-Canada pour évaluer, négocier et favoriser l'acquisition de Petrofina Canada Inc., il n'incombait pas au ministère de s'assurer si on avait ou pas atteint l'optimisation des ressources. Il n'a effectué aucune analyse à cette fin et n'avait donc aucune preuve écrite à nous offrir. Selon la haute direction, Petro-Canada s'était occupé de l'achat, il lui incombait donc d'effectuer lui-même les analyses et les évaluations nécessaires. La gestion du ministère soutenait qu'un examen de sa part serait superflu puisque la décision avait déjà été prise par la société de la Couronne. La participation des gestionnaires du ministère se limitait à conseiller le ministre sur le contenu de la proposition à l'égard de la politique de canadianisation. Cette situation s'explique puisque Petro-Canada était l'agent de l'opération et que, selon la politique du ministère préconisant l'indépendance des relations entre les ministères et les sociétés de la Couronne, on n'avait pas demander l'avis de la direction sur le contenu de l'analyse effectuée par Petro-Canada.

Bien qu'il soit avantageux de pouvoir bénéficier de l'aide spécialisée de Petro-Canada dans l'analyse d'une teile acquisition, il serait dangereux de se fier uniquement à cette société car ceci éliminerait l'obligation de rendre compte de telles dépenses des fonds publics.

Bien que le ministère nous ait remis certains documents nous n'avons aucune preuve écrite des conseils prodigués aux ministres et portant sur la valeur de l'entité par rapport au prix ainsi que sur les autres possibilités d'acquisition et modes de financement.

Sans ces renseignements nous ne pouvons garantir que cette opération qui pourrait englober $ 1,7 milliard dont $ 7,11 millions ont déjà été versés à une société de la Couronne, a suffisamment respecté les principes de l'économie.

À notre avis, il existe une grave lacune dans le processus de gestion des fonds publics lorsque les représentants de ministères et des organismes centraux ne sont pas tenus de répondre du respect des principes d'économie et de l'optimisation des ressources, pour une opération comportant une somme de $ 1,7 milliard dont $ 711 millions ont été versés à une société de la Couronne. Le chapitre 2 de ce Rapport traite des relations qui existent entre les sociétés propriété de la Couronne et les ministères quant à l'obligation de rendre compte de la gestion et au contrôle. Au cours de notre vérification intégrée de 1982-1983 du secteur de l'Énergie du ministère de l'Énergie, des Mines et Ressources, nous étudierons davantage cette question.

15.3 Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources - Contrôles financiers insatisfaisants exercés sur des paiements d'une valeur totale de $ 285,3 millions effectués dans le cadre de quatre programmes énergétiques importants. Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (EMR) est chargé de quatre programmes énergétiques importants dans le cadre desquels des paiements d'une valeur totale de $ 285,3 millions ont été effectués au cours de 1981-1982. Dans le cas de trois de ces programmes, les réclamants sont payés par un mandataire nommé par EMR. Dans le cas de l'autre programme, ils sont payés par EMR en fonction de l'information fournie par un certain nombre d'autres agents. À notre avis, EMR n'a pas exercé de contrôles financiers et opérationnels satisfaisants sur ses mandataires travaillant à la réalisation des programmes d'énergie lui permettant de s'assurer que ceux-ci respectent les dispositions des ententes et que les objectifs des programmes ont été atteints.

Les quatres programmes énergétiques dont il s'agit sont le Programme d'isolation thermique des habitations (PITH), le Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC), le Programme d'aide à la conversion au gaz et à l'électricité (PACGE) et le Programme d'aide au remplacement du pétrole par les énergies renouvelables (PARPER).

Les programmes PITRC et PITH, administrés par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), ont été mis sur pied en 1977. Ils sont maintenant compris dans les crédits 35 et 40 du EMR et celui-ci en assume la responsabilité depuis le 1er avril 1981. Cependant, en vertu des modalités de l'accord conclu le 28 juillet 1981 entre EMR et la SCHL, cette dernière assure la réalisation des programmes.

Le PARPER qui devait entrer en vigueur le 1er avril 1981, avait été dévoilé au mois d'octobre 1980. Selon l'accord conclu avec le EMR, la SCHL voit également à la réalisation de ce programme.

Le PACGE a débuté le 1er avril 1981 et est financé à même le crédit 45 du EMR.

Dans le cadre du PITH, du PITRC et du PARPER, les intéressés demandent des contributions à la SCHL. EMR avance régulièrement des fonds à la SCHL, en se fondant sur une estimation des réclamations à payer; celle-ci en retour, paye les demandeurs. Dans le cadre du PACGE, les intéressés demandent les contributions aux entreprises de service d'utilité publique qui les examinent et les approuvent. Ces demandes approuvées sont ensuite envoyées à une société de service informatique qui prépare une bande pour ordinateur (et

l'envoie à EMR); celle-ci contient de l'information que le ministère utilise lorsqu'il paie les réclamants.

Afin de s'assurer que les dispositions des ententes conclues avec les mandataires soient respectées et que les objectifs des programmes soient atteints, EMR a le droit de vérifier les dossiers tenus par ses mandataires. Dans le cas du PITH, du PITRC et du PARPER, nous avons constaté que EMR n'avait effectué aucune vérification quant à une somme de $ 173,3 millions versée à la SCHL.

Dans le cas du PACGE, le EMR avait également le droit d'effectuer une vérification et nous avons constaté que EMR n'avait vérifié que deux petites entreprises de service d'utilité publique dont les activités ne représentent qu'environ 12 p. 100 des $ 112 millions versés dans le cadre de ce programme. Nous avons également constaté que EMR ne pouvait pas effectuer une vérification d'Hydro-Québec, une grande entreprise de service d'utilité publique dont les activités dans le cadre du Programme représentaient des paiements d'aide de $ 35 millions, étant donné que le ministère n'avait pas encore conclue d'accord de mandataire avec cette société. Nous avons constaté qu'afin d'administrer des programmes de ce genre, EMR devrait obtenir plus de renseignements de ses mandataires. Voici les renseignements que nous croyons que EMR devrait obtenir de ses mandataires afin d'aider à l'administration de ces accords et des programmes qui s'y rattachent:

-de la documentation sur l'inspection qui appuie adéquatement les dépenses de contributions réclamées;

-des rapports sur les conséquences et les mesures correctives qui ont été prises quant aux problèmes décelés lors des inspections et du traitement des contributions;

-des rapports de la SCHL sur l'état des remboursements dûs au EMR attribuables à des réclamations non convenables ou versés par erreur;

-des rapports de comptabilité de la SCHL sur l'utilisation des fonds versés par EMR pour financer le paiement des réclamations.

Nous avons également constaté qu'au 31 mars 1982, EMR avait avancé à la SCHL, environ $ 17,5 millions de plus que celle-ci n'avait besoin pour payer les réclamations reçues. La SCHL a renvoyé cette somme excédentaire au ministère après le 31 mars.

Nous recommandons que EMR prenne des mesures immédiates afin d'améliorer ses systèmes de gestion et d'information.

EMR nous a informés qu'il prenait actuellement des dispositions en vue d'améliorer sa gestion des accords conclus dans le cadre de ces programmes.

15.4 Ministère des Affaires extérieures (ACDI) - Contrôles financiers insuffisants sur les avances consenties aux entrepreneurs et aux fournisseurs. Bien que les avances consenties aux entrepreneurs et aux fournisseurs par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) soient considérables ($ 68,4 millions en circulation le 31 mars 1982), nous ne croyons pas que les contrôles financiers exercés par cette dernière soient satisfaisants.

Selon les règlements du Conseil du Trésor, les avances comptables ne sont autorisées que si les déboursés sont urgents et que les modes de paiement

ordinaires ne sont ni pratiques ni immédiatement disponibles. Il est également possible de verser des paiements avant que le travail ne soit exécuté si ceci est stipulé dans le contrat.

Les règlements gouvernementaux sur les avances comptables et les paiements à l'avance visent à favoriser les saines pratiques de gestion financière. Ils exigent que les avances d'argent ne soient pas excessives et qu'elles ne servent pas au financement à long terme. Ils stipulent également que les avances ne doivent être accordées que pour répondre à un besoin justifié de fonds autogénérés et cela pour une période ne dépassant pas trois mois. En outre, ils précisent que l'on ne doit consentir des avances à la fin d'un exercice que lorsque l'on juge que les dépenses connexes seront effectuées avant le prochain exercice. En dernier lieu, l'ACDI doit obtenir l'approbation du Conseil du Trésor pour toutes les avances comptables excédant $ 250 000, bien qu'une telle approbation ne soit pas nécessaire lorsqu'il s'agit d'effectuer les paiements d'avance stipulés dans un contrat.

Voici certaines faiblesses que nous avons relevées dans les systèmes de contrôle financier, au cours de notre vérification:

-À la fin de 1981-1982, neuf avances comptables d'une valeur de $ 8 millions ont été consenties et imputées aux dépenses de cet exercice. Selon les preuves écrites que nous avons examinées, ces avances n'étaient pas nécessaires immédiatement; il n'aurait donc pas fallu les verser ni les imputer aux dépenses avant l,exercice 1982-1983. En conséquence, des fonds qui auraient dû être annulés en 1981-1982 ont été disponibles pour le projet au cours de cet exercice.

-Nous avons relevé quatre cas où des paiements à l'avance d'une valeur de $ 23,5 millions ont été effectués à des fins de financement à long terme, en vertu de dispositions de contrats connexes, ce qui va à l'encontre des règlements du Conseil du Trésor. Par exemple, en vertu d'un contrat de trois ans, on a versé en 1980 une avance de $ 4,5 millions qui représentait 50 p. 100 de la valeur du contrat; le bénéficiaire comptabilisait cette somme sur toute la durée du contrat. Dans un autre cas celui d'un contrat de cinq ans, on a versé une avance de $ 12,5 millions et, cette fois encore, le bénéficiaire a comptabilisé la somme sur la durée du contrat.

-Au 31 mars 1982, $ 9,6 millions des avances consenties au cours de la période de mars 1978 à août 1980 restaient en circulation. Bien que ces avances aient été en circulation pour plus de trois mois, l'ACDI ne possédait aucune preuve écrite quant à leur utilisation par les bénéficiaires; les contrôles exercés par l'Agence semblent donc insatisfaisants. Dans la même veine, à deux occasions, on avait consenti des avances comptables de $ 1,6 million sans qu'il n'y ait eu d'états de l'évolution de l,encaisse à l'appui ou d'états de dépenses appropriés justifiant les avances antérieures.

-Dans deux autres cas, bien que le Conseil du Trésor ait autorisé des avances supérieures à $ 250 000, celles-ci dépassaient de $ 1,2 million le plafond révisé autorisé.

Nous nous inquiétons également du fait que, dans certains cas susmentionnés, l'Agence avait accordé à certains entrepreneurs et fournisseurs des avantages économiques sans avoir suffisamment étudié le coût de financement des sommes ainsi versées.

15.5 Ministère des Affaires extérieures (ACDI) - Gestion insuffisante d'un projet de développement en Haïti et contrôles financiers insuffisants. En 1973, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) a entamé un plan général de développement rural en Haiti. Ce projet, connu sous le sigle DRIPP (Développement régional intégré de Petit-Goâve à Petit-Trou-de-Nippes), englobait plusieurs projets de taille restreinte dans divers secteurs économiques et sociaux teis l'agriculture, les services de santé et l'enseignement. Le projet était géré conjointement par l'ACDI et le pays bénéficiaire et disposait d'un fonds approuvé de $ 29 millions. Bien qu'il était évident en 1975 que le projet devrait être mieux contrôler, ce n'est qu'au mois d'août 1981 que l'ACDI restructurait le projet et instaurait de nouveaux éléments importants de contrôle de gestion. En novembre 1981, après avoir versé environ $ 22 millions, ce projet fut avorté puisque les gouvernements d'Haïti et du Canada ne s'entendent toujours pas sur les modalités de gestion et de contrôle qui soient acceptables au gouvernement canadien.

Une vérification après l'abandon du projet a été effectuée à la demande de l'ACDI, par le Bureau des services de vérification (BSV) du ministère des Approvisionnements et Services. Cette vérification a permis de déceler des faiblesses importantes dans la gestion du projet DRIPP. Elle a également permis de déceler des faiblesses dans les contrôles financiers exercés sur des déboursés d'environ $ 14 millions à titre de coûts locaux. La responsabilité du contrôle financier de ces déboursés était partagée entre les représentants de l'ACDI et ceux du ministère des Affaires extérieures du Canada en poste au pays bénéficiaire.

En examinant de façon détaillée toutes les opérations exigeant des déboursés d'environ $ 2,9 millions au titre de coûts locaux aux cours de la période de février 1981 à janvier 1982, les vérificateurs du BSV ont relevé des paiements frauduleux d'une valeur de $ 110 664 (É-U) et ils estiment que d'autres paiements de $ 127 513 (É-U) pourraient être également frauduleux. L'Agence a signalé dans les Comptes publics du Canada des versements de $ 110 664 (É-U) ($ 136 150 (Can) tel que l'exige l'article 98 (3) de la Loi sur l'administration financière (LAF).

Les vérificateurs ont élargi la portée de leur vérification afin d'inclure les opérations antérieures à février 1981 et ils ont constaté que $ 1,7 million des dépenses locales de $ 11,1 millions versés au cours de cette période, n'avaient pas été autorisées convenablement et qu'il n'y avait aucune preuve écrite. Toutefois, en raison de nombreuses contraintes auxquelles les vérificateurs du BSV ont dû faire face (par exemple, les difficultés d'obtenir du pays bénéficiaire les documents que ceiui-ci détenait, de consulter les employés chargés du projet ou de visiter les lieux), il leur a été impossible de déterminer l'envergure de la fraude.

15.6 Ministère des Travaux publics - Frais non recouvrés de la Société canadienne des Postes. Le 16 octobre 1981, la Société canadienne des Postes (SCP) a débuté ses activités et a pris à sa charge l'administration et le contrôle de certaines propriétés de la Couronne qui relevaient auparavant du ministère des Travaux publics (MTP). Au cours de la période du 16 octobre 1981 au 31 mars 1982, le ministère des Travaux publics a dépensé $ 61 319 000 pour le fonctionnement et l'entretien des ces propriétés et d'autres utilisées par la Société. Toutefois, le ministère n'a pas recouvré cette somme de la Société. Nous avons constaté qu'il a cependant commencé à recouvrer de la Société les dépenses engagées depuis le 31 mars 1982.

15.7 Ministère des Travaux publics - Contrôle insuffisant sur les crédits nets, ainsi que l'exige le Conseil du Trésor. Le Conseil du Trésor exige que lorsque le Parlement accorde l'autorisation de dépenser les recettes obtenues (crédits nets), le montant des recettes ainsi dépensé ne doit pas dépasser 125 p. 100 du montant prévu dans le Budget des dépenses sans l'autorisation précise du Conseil du Trésor.

Quant au Crédit 10 du ministère des Travaux publics, Logement - Dépenses de fonctionnement, le Conseil du Trésor déclare que le pouvoir de dépenser les recettes sans autorisation préalable doit se limiter aux prévisions du Budget des dépenses plus le moindre des deux, soit 25 p. 100 des prévisions ou $ 5 millions.

Au cours de l'exercice, le ministère des Travaux publics a dépensé $ 108 618 025 en recettes qu'il avait perçues en vertu du Crédit 10. Bien que cette somme dépasse les prévisions budgétaires de 1981-1982 plus $ 5 millions de $ 1 191 025, le ministère n'a pas demandé l'approbation nécessaire du Conseil du Trésor.

15.8 Ministère de l'Expansion économique régionale - La participation fédérale à un fonds renouvelable provincial crée un précédent dangereux. A compter de 1982, certaines sommes, prêtées à une province par le Canada en vertu d'une entente de développement industriel conclue avec cette province, seront déposées dans un fonds renouvelable provincial et versées à même ce fonds. Cela crée un précédent dangereux en permettant une dépense des fonds de l'État sans aucun contrôle parlementaire.

En 1977, une entente auxiliaire de développement industriel a été conclue entre le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) et la province de Colombie-Britannique (C.-B.). Dans le cadre de cette entente, la C.-B. a consenti des prêts, à faibles taux d'intérêt, surtout à des municipalités pour fins d'aménagement de terrains industriels. Ces prêts ont été financés conjointement par le gouvernement fédéral et la province. Ces prêts sont remboursables d'ici 20 ans; ils pourraient être remboursés au complet lorsque 90 p. 100 des terrains à vendre dans un parc industriel en particulier seront vendus. Au 31 mars 1982, le gouvernement fédéral avait financé la moitié (environ $ 26 millions) de l'ensemble des prêts en cours et, en vertu de l'entente, devrait recouvré environ $ 13 millions, dont une grande partie est de l'intérêt.

Depuis le début de cette entente la province préconisait la création d'un fonds renouvelable et en a maintes fois fait la demande au gouvernement. Le Canada a finalement accepté et, vers la fin de l'entente auxiliaire de développement industriel I devint, avec l'approbation du gouverneur en conseil et conjointement avec la province, participant à un fonds renouvelable de la C.-B. Pour une période de 10 ans débutant en 1982, le fonds doit recevoir tous les remboursements de prêts consentis en vertu de l'entente auxiliaire et les convertir en de nouveaux prêts. Aux termes de cette entreprise conjointe, le Fonds du revenu consolidé ne sera remboursé qu'en 1992 ou plus tard. Entre-temps, les prêts consentis grâce au fonds renouvelable de la C.-B. ne seront pas soumis à un crédit parlementaire et ne recevrons donc aucune approbation du Parlement.

À notre avis, la participation du Canada à ce fonds renouvelable crée un précédent dangereux puisqu'elle permet l'utilisation de sommes tirées du Fonds du revenu consolidé et le consentement de prêts sans qu'il n'y ait de contrôle parlementaire.

15.9 Ministère de l'Expansion économique régionale - Subvention incorrecte de $ 2,7 millions à une société sur le point de fermer ses portes. Dans le cadre d'un programme de subventions à l'industrie, le MEER n'a pas analysé suffisamment la situation financière d'un candidat avant de lui accorder une subvention. En conséquence, le MEER a versé une somme de $ 2,7 millions au participant et à sa banque malgré que ceiui-ci n'avait pas respecté ses engagements financiers envers la banque. Quelques jours après le versement de la subvention, la banque saisit l'actif de la société, ce qui la força à fermer ses portes et entraîna pour MEER la perte de la somme accordée.

15.10 Ministère de l'Expansion économique régionale - Mauvaise gestion de l,encaisse. Nous avons relevé deux cas où le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) avait versé des sommes sans besoin justifié, ce qui dénote une mauvaise gestion de l'encaisse et une insouciance de la valeur monétaire. En 1981 et 1982, la Société de développement du Cap-Breton a demandé et a reçu $ 57 millions de plus qu'elle n'a déboursé au cours de ce temps pour l'acquisition d'immobilisations. En outre, le MEER a versé en 1982, à la province d'Ontario dans le cadre d'un programme à frais partagés, $ 4,9 millions de plus qu'il n'en fallait cette année-là.

La Société de développement du Cap-Breton est une société de la Couronne qui relève du Parlement par l'entremise du ministre de l'Expansion économique régionale. Elle reçoit des crédits parlementaires qui lui permettent de recouvrer les pertes d'exploitation de charbon, les coûts du développement industriel et les dépenses en capital connexes. En 1981-1982, le Canada lui a versé la somme de $ 133 millions ($ 98 millions en 1980-1981). En ce qui concerne les dépenses en capital de la division du charbon, le Canada lui a voté (et le MEER lui a versé les sommes correspondantes) des crédits de $ 60,4 millions en 1980-1981 et de $ 98,5 millions en 1981-1982, bien qu'elle n'ait inscrit que $ 29,5 millions et $ 72 millions de dépenses en capital pour ces deux exercices. En conséquence, la société a reçu, au cours de ces deux exercices, $ 158,9 millions et a déboursé $ 101,5 millions sur des immobilisations; ceci entraîna un versement excédentaire de $ 57 millions que le Canada a effectué sans besoin justifié.

Il existe une certaine confusion en ce qui concerne la responsabilité du contrôle des crédits accordés à la Société de développement du Cap-Breton. Le MEER se limite à verser les fonds provenant des crédits votés par le Parlement et n,exerce aucun contrôle sur la façon dont ces fonds sont dépensés. La société demande et reçoit des versements en espèces provenant de crédits autorisés, sans que le ministère ou tout autre organisme du Canada ne se préoccupe d'apparier les paiements aux besoins manifestes.

En vertu d'une entente à frais partagés (50/50) conclue avec l'Ontario, le MEER avait versé, au 31 mars 1982, la somme de $ 10,2 millions à cette province bien que la part du fédéral n'aurait dû être que de $ 5,3 millions. Cette somme excédentaire de $ 4,9 millions qui autrement deviendrait périmée, doit être retranchée de la subvention fédérale du prochain exercice, bien que nous n'ayons vu aucune entente officielle à ce sujet.

Nous recommandons que le rôle du ministère envers la Société de développement du Cap-Breton soit élargi et que les contrôles financiers du ministère soient améliorés afin d'assurer que les sommes affectées à un exercice particulier ne soit pas remises au bénéficiaire avant que celui-ci n'en ait démontré le besoin.

Le ministère nous informe qu'il révisera son rôle vis-à-vis la Société de développement du Cap-Breton à la lumière de la fusion actuelle du MEER et du ministère de l'Industrie et du Commerce et des politiques d'envergure gouvernementale sur les sociétés de la Couronne.

15.11 Ministère de l'Expansion économique régionale - Agrandissement d'une usine financé sans besoin manifeste. Une société a demandé une subvention pour reconstruire une installation qui avait été détruite dans un incendie. Pendant cette période, elle a poursuivi ses activités commerciales en se servant d'installations disponibles dans certaines entreprises locales du même genre. Agriculture Canada a endossé la reconstruction de cet immeuble, bien qu'il s'interrogeait sur les possibilités d'expansion de cette industrie dans la région. En dépit de cette réserve et de la capacité excédentaire manifeste dans la région, le MEER a accordé une subvention de $ 875 000 pour la reconstruction de l'installation qui comprenait un accroissement de 20 p. 100 de la capacité productive initiale.

15.12 Ministère de l'Expansion économique régionale - Risque de pertes importantes liées à des garanties de prêt et possibilité d'un manque d'optimisation des ressources dans le cas de paiements d'aide. Le Canada, par l'entremise de la Société de développement du Cap-Breton, a garanti le remboursement par la Sydney Steel Corporation (SYSCO), une société de la Couronne de la Nouvelle-Écosse, d'obligations non garanties de la série D (portant intérêt de 11,25 p. 100) d'une valeur de $ 70 millions ainsi que l'intérêt couru. Le 31 mars 1982, les obligations de la SYSCO qui étaient encore en circulation s'élevaient à $ 57 260 000.

En 1981, un nouveau programme industriel a été conçu pour la SYSCO, programme qui se fonde sur les rapports effectués par des experts-conseils dont le coût a été défrayé par le Canada et la Nouvelle-Écosse. Ce plan préconisait une entente à frais partagés (qui a été d'ailleurs approuvée) de $ 96 millions pour la modernisation partielle des installations de la Société. Le Canada assume 80 p. 100 du coût (environ $ 77 millions) et la Nouvelle-Écosse, l'autre 20 p. 100. La modernisation complète des installations de la SYSCO exigerait des dépenses d'immobilisations beaucoup plus coûteuses.

Depuis ses débuts en 1967, la SYSCO était sans cesse la proie de pertes et de mises à pied. L'usine a suspendu ses activités en 1982 faute de commandes. Une commande à l'avance du CN de 88 000 tonnes de rails a permis de reprendre les activités en septembre 1982. En vertu de cette garantie, et advenant que la SYSCO ne puisse respecter ses obligations financières, le Canada serait forcé de rembourser cette somme.

Emploi des crédits parlementaires

15.13 Pour l'exercice clos le 31 mars 1982, 9 des 31 ministères ont déclaré avoir dépassé leurs crédits. Le total des dépassements est d'environ $ 113 millions et figure dans l'État de l'emploi des crédits de 1982 du gouvernement qui fait partie des États financiers vérifiés du gouvernement du Canada et que l'on retrouve à l'annexe D du présent Rapport. Les renseignements détaillés par ministère tels qu'ils figurent dans le volume IL des Comptes publics du Canada de 1982 sont présentés à la pièce 15.1.

15.14 Au paragraphe 15.8 de notre Rapport de 1981, nous soulignions la nécessité de modifier la Loi sur l'administration financière (LAF) de façon à mieux identifier l'autorisation légale de la politique gouvernementale sur l'inscription des créditeurs à la fin de l'exercice (CAPAFE). On nous a dit que

les propositions de modification de la LAF seront présentées au Parlement sous peu.

15.15 Lors de notre vérification annuelle des ministères et organismes gouvernementaux pour l'exercice clos le 31 mars 1982, nous avons relevé certaines questions qui nous préoccupaient quant à l'utilisation et la présentation des rapports sur les crédits accordés par le Parlement. Ces questions sont exposées ci-après, par ministère ou organisme, aux paragraphes 15.16 à 15.21.

15.16 En 1981-1982, le ministère de l'Environnement a viré les coûts de traitement d'une valeur de $ 370 000 de son Crédit 1 - Administration, à son Crédit 5 - Services de l'environnement. Le ministère n'a donc pas déclarer un excédent de $ 275 000 dans le Crédit 1 - Administration, évitant ainsi un examen poussé du Parlement.

15.17 En vertu du Crédit L2Ob, de 1975-1976, le ministère de la Défense nationale est autorisé à accorder des avances récupérables et des prêts à court terme à des fins précises pourvu que le montant total impayé ne dépasse pas $ 26 millions. Au cours de nos vérifications de 1981 et de 1982 du ministère de la Défense nationale, nous avons constaté que celui-ci dépassait ce plafond autorisé et imputait l'excédent de ces avances directement au Crédit 1 - Dépenses de fonctionnement. Lorsqu'on examine l'ensemble de ces avances sans s'occuper du poste budgétaire auxquelles elles ont été imputées, on constate que le plafond fixé par le Parlement pour le Crédit L2Ob a été dépassé ainsi:

	plafond dépassé de (en millions de dollars)	
Date	1982	1981
31 juillet	-	6,0
31 août	15,3	10,5
30 septembre	10,9	32,1
31 octobre	8,0	15,0
30 novembre	4,7	-
31 décembre	3,0	-
31 janvier	3,3	-
28 février	3,1	-

Nous croyons savoir que le ministère de la Défense nationale a soumis une présentation au Conseil du Trésor, demandant l'autorisation d'augmenter le plafond qui a été fixé.

15.18 Le Crédit 45 du ministère des Travaux publics, Gestion et aménagement fonciers - Dépenses en capital, n'autorise pas les dépenses en capital ni les contributions dans le cas des travaux de construction effectués sur des terrains qui ne sont pas la propriété du gouvernement fédéral. Au cours de notre vérification, nous avons relevé parmi les dépenses imputées au Crédit 45, une somme de $ 16,5 millions consacrée au projet du carrefour Rideau à Ottawa et une contribution de $ 4,5 millions accordée à la municipalité de Saint-Jean (Nouveau-Brunswick) pour la construction d'un mur d'appui. Dans les deux cas, on n'a pas respecté les dispositions du Crédit 45, étant donné qu'il s'agissait de dépenses pour des travaux de construction sur des terrains n'appartenant pas au gouvernement fédéral. Le ministère nous a informés que ces dépenses avaient été ainsi imputées avec l'approbation du Conseil du Trésor, car

il était entendu que le libellé du Crédit 45 serait modifié avant le 31 mars 1982 au moyen d'une loi portant affectation de crédits. La modification prévue n'a pas été apportée.

15.19 Le programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les autochtones, programme qu'administre le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), vise à éliminer l'abus de l'alcool et des drogues chez les Indiens et les Inuit et à traiter ceux qui en abusent. Dans le cadre de ce programme, on accorde des contributions à des projets conçus et dirigés par les indiens et les inuit. Le MAINC et le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social se sont partagés également le coût de ce programme. Pour 1981-1982, le Conseil du Trésor a accordé au MAINC, aux fins de ce programme, des fonds répartis de la façon suivante:

Crédit 5 -	Dépenses de fonctionnement	$ 638 000
Crédit 15 -	Contributions	3 475 000
		$ 4 113 000

Nous avons constaté au cours de notre vérification de 1981-1982 du MAINC que ce dernier avait versé une somme de $ 3,9 millions au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, afin de régler sa part des dépenses du programme. Toutefois, tous les coûts avaient été imputés au Crédit 5 - Dépenses de fonctionnement, malgré que la somme de $ 3450 600 en contributions aurait dû être imputée au Crédit 15 - Subventions et contributions. Si les contributions avaient été imputées au Crédit 15 telles qu'elles devraient l'être, ce crédit aurait été dépassé de $ 2 216 245. De même quant au Crédit 5, au lieu de déclarer un dépassement $ 235 986, on aurait déclarer une somme périmée de $ 3 216 614.

15.20 Dans les Comptes publics du Canada de 1982, au Crédit 55 - Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes - Dépenses de programme, - on indique que la somme de $ 58 976 est périmée. Toutefois, au cours de notre vérification du CRTC nous avons constaté qu'au 31 mars 1982, un élément de passif de $ 408 000 avait été ni inscrit ni imputé au Crédit 55, tel que l'exigent les conventions comptables énoncées du gouvernement. Si cet élément de passif avait été inscrit le Crédit 55 aurait été dépassé de $ 349 024.

15.21 Dans les Comptes publics du Canada de 1982, on indique que le Crédit L40 du ministère des Affaires extérieures est dépassé de $ 21 222. Toutefois, selon notre vérification de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), au 31 mars 1982 on n'avait pas inscrit le passif de $ 1 290 637 ni imputé cette somme au Crédit L40, tel que l'exigent les conventions comptables énoncées du gouvernement. Si ce passif avait été inscrit, le Crédit L40 aurait été dépassé de $ 1 311 859.

Observations présentées en conformité avec l'article 7 et portant sur &s questions signalées dans les rapports antérieurs

15.22 Acquisition de Radio Engineering Products Limited en guise de paiement de dettes envers la Couronne. Notre Rapport de 1972 (paragraphe 101) décrivant las événements qui entraînèrent l'acquisition de Radio Engineering Products Limited, en 1972, en guise de paiement pour des dettes envers la Couronne s'élevant à $ 4,3 millions. Le Comité permanent des comptes publics nous a demandé de faire rapport annuellement sur les résultats de cette transaction financière.

Dans notre Rapport de 1978 (paragraphe 22.15), nous avons résumé les événements qui ont amené la société à déclarer volontairement faillite en 1975. Dans notre Rapport de 1980 (paragraphe 12.4), nous avons indiqué que le syndic avait $ 503 000 en dépôt au 31 mars 1980. Dans notre Rapport de 1981 (paragraphe 15.3), nous avons déclaré que celui-ci nous avait informés qu'il détenait, au 31 mars 1981, la somme de $ 564 954. Nous avons signalé également que la remise à la Couronne de l'argent détenu en fiducie a été retardée en attendant l'issue d'un litige; celui-ci résultait d'un plainte déposée par la société contre deux de ses cadres supérieurs et d'une demande reconventionnelle des cadres. La cause devait être entendue le 15 février 1982.

La plainte de la société contre deux de ses cadres supérieurs a été réglée à l'amiable, le 7 janvier 1982, pour une somme de $ 200 000.

Selon l'état des rentrées et des déboursés du syndic en date du 24 février 1982, le montant à distribuer aux créanciers de la société s'élevait à $ 883 644,50. La part de la Couronne devait être répartie de la façon suivante:

Créancier garanti:		
- Receveur général - CA-C	$	747,04
Créanciers privilégiés:		
- Approvisionnements et Services	$ 54 465,51	
- Revenu national		$ 475 961,34
- Industrie et Commerce		$ 133 230,83
		$ 664 404,72

La Couronne a reçu ces sommes, plus l'intérêt accumulé jusqu'à la date du paiement.

15.23 Vérification des comptes de fiducie des bandes indiennes. Le Comité permanent des comptes publics dans son sixième rapport au Parlement le 23 juin 1981 recommande que le vérificateur général du Canada vérifie un ou plusieurs comptes de fiducie des bandes indiennes particulières et qu'il consulte, de concert avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, les représentants des bandes indiennes visées afin de déterminer la portée de la vérification à effectuer. Les comptes de fiducie de toutes les bandes sont présentés, sous une forme abrégée, à la rubrique ''Fonds des bandes indiennes'' du tableau 8.12 à la page 8.10 du volume I des Comptes publics du Canada de 1982. Des états financiers distincts pour les comptes de fiducie de chaque bande ne figurent pas dans les Comptes publics.

En réponse à la recommandation du Comité des Comptes publics, le vérificateur général, après consultation auprès du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, a choisi deux bandes indiennes parmi les 75 qui désiraient être vérifiées. Il s'agit de la bande Sakimay de la Saskatchewan, qui est représentative des petites bandes dont les revenus proviennent surtout de baux agricoles, de location de chalets et d'intérêts perçus, et de la bande Saddle Lake de l'Alberta, qui est représentative des bandes qui reçoivent des redevances associées à l'exploitation de gisements de pétrole et de gaz et qui perçoivent des intérêts. Avant d'entamer la vérification, nous nous sommes entretenus avec les représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et ceux des conseils des deux bandes, tei qu'on nous l'avait recommandé.

Nous avons examiné les opérations qui apparaissent dans les comptes de fiducie (capital et recettes) des deux bandes indiennes, pour la période allant du 1er avril 1976 au 31 mars 1981, afin de déterminer si elles étaient présentées d'une façon fidèle, conformément à la Loi et au Règlement sur les Indiens et aux décisions des conseils des bandes. Notre vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues, et a comporté par conséquent les sondages et autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances.

À notre avis, les opérations figurant dans les comptes de fiducie (capital et recettes) des bandes Sakimay et Saddle Lake sont présentées fidèlement, conformément à la Loi et au Règlement sur les indiens et aux décisions des conseils des bandes, pour la période allant du 1er avril 1976 au 31 mars 1981.

Rapport en vertu de l'article 11 portant sur notre examen continu du Programme d'indemnités visant les importations de pétrole

15.24 En 1974, à la demande du gouverneur en conseil, nous avons entrepris un examen continu 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. Lorsque le Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière a été établi en 1978, nous l'avons inclus dans notre examen puisque les dépenses du Fonds étaient assujetties à la même autorisation législative que le Programme d'indemnités visant les importations de pétrole. Nous avons vérifié les recettes du Fonds conformément à notre mandat tel qu'il est défini dans la Loi sur le vérificateur général.

Programme d'indemnités visant las importations de pétrole

15.25 Le Programme d'indemnités visant les importations de pétrole est régi par les articles 71 à 79 de la Loi sur l'administration du pétrole. Ce programme est administré par l'Office des indemnisations pétrolières du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. En vertu de ce programme, les importateurs de pétrole brut et de produits pétroliers sont indemnisés afin de protéger l'économie canadienne des augmentations importantes et subites du prix du pétrole brut importé qui est consommé au Canada.
Voici un sommaire des dépenses en vertu du Programme d'indemnités visant les importations de pétrole pour les neuf exercices selon terminant le 31 mars 1982:

Autres observations de vérification

Exercices financière	Dépenses
	(en milliers de dollars)
1973-1974	$ 157 000
1974-1975	1 162 000
1975-1976	1 582 000
1976-1977	945 000
1977-1978	925 000
1978-1979	628 000
1979-1980	1 633 000
1980-1981	3 162 000
1981-1982	3 456 000

Recouvrement des dépenses des exercices antérieurs	13 650 000 99 000	
		$ 13 551 000

L'accroissement des dépenses, de 1980-1981 à 1981-1982, est attribuable à des indemnités spéciales qui sont incluses dans les dépenses de l'exercice 1981-1982. Cet accroissement est contrebalancé, quelque peu, par la diminution du nombre d'importations par rapport à 1980-1981, importations qui comportent des indemnités ordinaires et du taux d'indemnisation moyen applicable à ces importations.

Bien que le Programme énergétique national (PEN) indique que le produit des redevances d'indemnisation pétrolière serviront à financer toutes les indemnités pétrolières, les dépenses de 1981-1982 ont été réglées comme d'habitude à l'aide d'un crédit annuel. En effet, la Loi sur l'administration de l'énergie, qui détermine l'autorité légale, n'a reçu la sanction royale que le 7 juillet 1982.

Néanmoins, le gouvernement fédéral a tenté de respecter l'esprit du PEN en fixant les redevances perçues en vertu de l'alinéa 65.12(1) de la Loi sur l'administration du pétrole ainsi que les redevances d'indemnité spéciale à des niveaux permettant de générer des recettes sensiblement égales au montant des indemnités versées aux importateurs, au montant des indemnités spéciales et au montant des indemnités versées pour le pétrole brut synthétique canadien et le ''nouveau'' pétrole classique. Les sections qui suivent traitent de ces redevances et des autres indemnités versées. En outre, la section intitulée ''Comptabilité'' décrit une méthode de comptabilisation combinée de toutes les redevances et de tous les paiements.

15.26 Indemnité spéciale. Afin de parer à la réduction de production du pétrole brut décrétée par le gouvernement de l'Alberta, l'Office des indemnisations pétrolières, sur l'ordre du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, a instauré un programme d'indemnité spéciale, comme le prévoit l'article 72.1 de la Loi sur l'administration du pétrole, qui permet de verser aux importateurs des indemnités sur le volume accru d'importations nécessaires afin de compenser la perte de produits domestiques. Le programme ne touchait que le Québec puisque l'Office national de l'énergie a attribué la production domestique disponible d'abord aux raffineurs situés à l'ouest du Québec, qui n'ont pas accès aussi facilement aux marchés internationaux et, en second lieu, aux raffineurs du Québec. Des dépenses de $ 330,6 millions, ont été imputées au crédit du programme et sont incluses dans les dépenses de l'exercice 1981-1982 inscrites au tableau ci-devant.

Afin de permettre le financement des indemnités spéciales, le ministre, autorisé en vertu d'un Avis de motion de voies et moyens visant à modifier la Loi sur l'administration du pétrole qui a été déposé au Parlement le 2 juin 1981, a imposé une taxe temporaire appelée ''redevance d'indemnité spéciale''. Le produit de cette redevance, soit $ 472,7 millions au total, a été versé au Fonds du revenu consolidé.

Fond renouvelable d'indemnisation pétrolière

15.27 L'article 65.12(1) de la Loi sur l'administration du pétrole permet l'imposition d'une taxe sur le pétrole domestique et sur le pétrole étranger ainsi que sur les produits pétroliers étrangers qui ont été traités, consommés ou vendus au Canada. L'article 65.1 stipule que le produit de la taxe ne doit

servir qu'à aider à défrayer le coût de l'indemnité d'importation versée à l'égard du pétrole que l'article 72(4) de la Loi présume être importé. Le pétrole brut synthétique domestique et le ''nouveau'' pétrole classique sont des pétroles présumés importés.

La taxe perçue en vertu de l'article 65.12(1) et les indemnités payées en vertu de l'article 72(4) sont inscrites séparément au Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière.

Le tableau qui suit donne un sommaire des résultats de l'exploitation du Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière depuis sa création.

Exercices financiers	Dépenses	Taxes
	(en milliers de dollars)	
1978-1979 (9 mois)	$ 66 000	$ 20 000
1979-1980	389 000	378 000
1980-1981	1 393 000	915 000
1981-1982	3 792 000	737 000

L'accroissement important des recettes provenant des taxes, au titre de l'exercice 1981-1982, s'explique par le fait que le taux moyen des taxes était beaucoup plus élevé au cours de cet exercice qu'il ne l'était en 1980-1981. Comme nous l'avons déjà indiqué, ces taux plus élevés devraient permettre le financement de toutes les indemnités payées en vertu de la Loi sur l'administration de l'énergie qui a reçu la sanction royale le 7 juillet 1982. Toutefois, comme cette loi n'était pas encore en vigueur au cours de l'exercice 1981-1982, ces recettes ne pouvaient servir qu'à payer les indemnités versées au titre du pétrole brut domestique synthétique et, au cours du dernier trimestre de l'exercice financier 1981-1982, du ''nouveau'' pétrole classique, comme le définissent les ententes conclues avec les provinces productrices au sujet des prix et du régime fiscal.

La diminution des dépenses au cours de l'exercice 1981-1982 est attribuable surtout à la forte baisse du volume de pétrole brut synthétique indemnisé produit par un des producteurs. La baisse du taux d'indemnisation moyen, auquel nous avons déjà fait allusion, a également contribué à diminuer les dépenses. Les indemnités versées au titre du ''nouveau'' pétrole classique contrebalancent quelque peu la diminution générale des dépenses.

Comptabilité (des indemnités pétrolières)

15.28 L'article 50 de la Loi sur l'administration de l'énergie annule le Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière. En vertu de la Loi sur l'administration de l'énergie, ce Fonds est remplacé par un système de comptabilité. Ce système plus global permet de comptabiliser les dépenses du Programme d'indemnités visant les importations de pétrole ainsi que les recettes et les dépenses du Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière.

L'exemple suivant indique comment les opérations de l'exercice de 1981-1982 pourraient être présentées dans le cadre de ce système de comptabilité:

Opérations de 1981-1982

	(en millions de dollars)	
Recettes:		
Redevances d'indemnisation pétrolière	$ 3 792	
Redevances d'indemnité spéciale	473	
		4 265
Dépenses:		
Indemnités versées aux importateurs de pétrole (y compris les indemnités spéciales)	3 456	
Indemnités versées au titre du pétrole brut synthétique et du ''nouveau'' pétrole classique	737	
		4 193
Excédent des recettes sur les dépenses	$ 72	

Cette présentation des opérations de l'exercice 1981-1982 démontre bien les liens susmentionnés qui existent entre le niveau des dépenses et celui des redevances prélevées par le gouvernement pour financer ces dépenses. Elle montre que le gouvernement a établi le niveau des redevances d'indemnisation pétrolière et des redevances d'indemnité spéciale en respectant l'esprit du PEN.

15.29 Portée de la vérification. À l'heure actuelle, nous effectuons une vérification intégrée du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources; nous avons terminé la première étape portant sur le Programme des minéraux et des sciences de la Terre. En prévision de la seconde étape qui traitera du Programme de l'énergie, nous avons élargi la portée de certains de nos travaux annuels afin d'y inclure l'examen du Programme des indemnités visant les importations de pétrole. Afin de fournir au Parlement une information opportune, nous incluons dans ce chapitre les observations découlant des travaux de vérification intégrée déjà terminés.

Notre examen des opérations financières du Programme des indemnités visant les importations de pétrole et du Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière a été effectué en conformité avec les normes de vérification généralement reconnues, et a comporté par conséquent les sondages et autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances.

15.30 Conclusion - Opérations financières. À notre avis, les paiements effectués au cours de l'exercice clos le 31 mars 1982 ont été traités convenablement et le paiement des indemnités ainsi que la perception des recettes ont été effectués conformément aux lois et règlements qui s'y rattachent.

Observations découlant de vérification

15.31 Évaluation de l'efficacité du Programme. Au cours de leur examen du Rapport de 1981 du vérificateur général, les membres du Comité des comptes publics selon sont interrogés sur la flexibilité du Programme d'indemnités

visant les importations de pétrole face aux changements dans son milieu d'opérations et aux modifications des politiques selon le besoin du pays. C'est pourquoi nos vérificateurs ont examiné la fonction d'évaluation de l'efficacité de programme et son utilisation par l'Office des indemnisations pétrolières afin de régler cette question.

En 1979, le Groupe central de l'évaluation, au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, a produit un rapport intitulé ''A Selective Evaluation of the Impact of the Oil import Compensation Program''. Ce rapport, comme l'indique son titre, traite seulement de certains aspects de ce programme. Une étude ainsi limitée ne selon prête guère à un programme d'une telle envergure, qui évolue dans un milieu sans cesse changeant. Voici un exemple de changement de milieu.

En 1977, une modification au Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole supprimait l'obligation de rajuster le volume des produits pétroliers exportés en fonction du volume des pertes attribuables au raffinage. Par conséquent, lorsqu'un exportateur rembourse l'indemnité reçue lors de l'exportation d'un produit, ce remboursement est calculé sur le volume du produit exporté et non sur le volume de pétrole brut importé nécessaire pour produire ce produit. Le montant remboursé est donc moindre que celui qui aurait été remboursé si le règlement n'avait pas été modifié. Au cours de la période où le nouveau règlement a été en vigueur, la réduction des remboursements s'est élevé, en tout, à environ $ 70 à $ 80 millions, dont environ la moitié, a été retracé à un raffineur en particulier. Cette modification visait à supprimer ce que l'on jugeait être une injustice en comparaison à la situation dans le secteur manufacturier. Les fabricants de produits d'exportation peuvent profiter pleinement du coût plus faible des produits pétroliers importés et subventionnés qu'ils utilisent. Toutefois, les exportateurs de produits pétroliers obtenus à partir des stocks de pétrole brut importé devaient, avant la modification de 1977, rembourser la fraction de la subvention correspondant aux pertes normales attribuables au raffinage.

L'estimation du coût de cette mesure était calculée sur le niveau des indemnités et sur le niveau des activités d'exportation qui prévalaient lorsque la mesure a été introduite. En réalité, les taux d'indemnisation selon sont accrus considérablement parce que le prix domestique du pétrole ne selon rapprochait pas du prix mondial aussi rapidement que prévu. Aussi le volume des exportations augmentait. Au titre des recettes, les pertes attribuables à cette modification dépassent de beaucoup la prévision initiale de $ 3 millions par année, ou d'environ $ 15 millions depuis 1977, soit une période de cinq ans.

Dans le cas susmentionné, une évaluation de l'efficacité de programme permettrait de vérifier si les objectifs de la modification au règlement ont été atteints. Cette information permettrait alors de déterminer la rentabilité de cette mesure, compte tenu des pertes plus fortes que prévues de recettes.

15.32 Calculé du taux d'indemnisation. En ce qui a trait au calcul du taux d'indemnisation à verser aux importateurs au cours d'un mois donné, l'Office des indemnisations pétrolières établit en premier lieu une estimation, basée sur les données de la période précédente de trois mois, du volume de pétrole brut de diverses qualités à importer. En second lieu, elle calcule un ''prix'' moyen par mètre cube de pétrole ''type'' brut importé, en selon basant habituellement sur les listes officielles des prix de vente de chaque type de pétrole brut inclus dans le volume prévu des importations ainsi que sur des facteurs de pondération calculés à partir de la fraction du volume prévu des

importations que représente chaque type de pétrole brut. Il est donc normal qu'il existe des différences, pour un mois donné, entre le volume et le prix prévu et le volume et le prix réel.

Une fois établi le taux d'indemnisation, l'Office peut obtenir des renseignements sur les prix de ventes réels plus précis ou plus récents que ceux qu'elle a utilisés pour déterminer le taux d'indemnisation. Lorsque ces derniers renseignements indiquent qu'un rajustement supérieur à cinq cents le baril est nécessaire, la politique de l'Office est de réviser le taux initial.

Nous avons relevé deux cas au cours de l'exercice 1981-1982 où, si l'on avait suivi les lignes directrices de l'Office sur le rajustement, il aurait dû y avoir une révision du taux d'indemnisation. Dans le plus important de ces deux cas on a découvert, après avoir établi les taux des mois de janvier, février et mars 1982, que l'on avait utilisé le mauvais prix pour ces mois pour un des types de pétrole brut. Le taux du mois de mars a été rajusté, mais les taux des mois de janvier et février ne l'on pas été. Le rajustement pour le mois de janvier était inférieur à la norme de cinq cents le baril; toutefois, le rajustement pour le mois de février s'établissait à 13 cents le baril. Cela a entraîné le versement d'indemnités excédentaires s'élevant à $ 1,2 million pour le mois de février 1982. Une situation semblable s'est produite lors de l'établissement du taux d'indemnisation pour le mois de juillet 1981, qui a entraîné le versement d'indemnités excédentaires s'élevant à $ 809 000.

Litiges

15.33 Dans notre Rapport de 1981, nous signalions qu'un importateur avait intenté une poursuite en justice afin que soit annulée la décision de l'Office de recouvrer la somme de $ 1,9 million à titre d'indemnités excédentaires pour le transport de marchandises. L'avocat de l'importateur a depuis fait savoir à l'Office que les poursuites avaient été abandonnées.

Un autre importateur a intenté une poursuite en justice afin de récupérer $ 3,7 millions d'indemnités remboursées à l'Office suite à une décision de cette dernière décrétant que l'importateur avait déduit incorrectement des exportations de pétrole précédemment importé et indemnisé.

Une autre poursuite en justice a été intentée par le syndic de faillite d'un importateur niant au gouvernement fédéral le droit de déduire $ 5,2 millions des indemnités pétrolières qu'aurait dû recevoir l'importateur, afin de récupérer les sommes que l'importateur devait à un autre ministère fédéral.

Observations sur les états financiers des ministères

15.34 Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada - Processus du versement des prestations. Notre Rapport de 1981 (paragraphe 14.2) signalait des faiblesses de contrôle dans le système de prestations et de trop-payés du Compte d'assurance-chômage. La note 5 jointe aux états financiers du Compte d'assurance-chômage pour l'exercice clos le 31 décembre 1981 signalait que la Commission avait, depuis 1979, mis en place de nouveaux systèmes ou d'autres procédés et en avait élargi l'application afin d'améliorer le contrôle interne et le processus de prise de décision en ce qui a trait aux paiements des prestations. Toutefois, au cours de notre vérification, nous avons observé qu'il existait encore des trop-payés et des paiements insuffisants que la Commission n'avait pu déceler cependant le nombre était moins important qu'en 1978. Notre

rapport de vérification destiné au ministre de l'Emploi et de l'immigration portait cette question à son attention.

Antécédents et portée de l'examen. En 1981, la Commission, dans le cadre du Système de prestations et de trop-payés, a versé environ $ 4,8 milliards ($ 4,5 milliards en 1978) au titre des prestations d'assurance-chômage octroyées à environ 2,4 millions de prestataires (2,5 millions en 1978).

Afin d'évaluer les modifications susmentionnées, notre Bureau, en collaboration avec le personnel de la Commission, a effectué des études visant à déterminer la valeur des erreurs dans les prestations versées, erreurs attribuables à des faiblesses de ce genre. Les résultats de ces études ont été publiés dans les Rapports annuels que nous avons publiés depuis 1977. La méthodologie que nous avons utilisée cette année est semblable à celle que nous avions utilisée en 1978 (Rapport de 1979), année au cours de laquelle nous avions estimé les montants des trop-payés et des paiements insuffisants.

Sommaire des constatations. Voici un sommaire des résultats de notre étude:

-depuis 1978, le montant estimé des trop-payés a été réduit de $ 112 millions et le montant estimé des paiements insuffisants de $ 10 millions;

-il existe toujours des faiblesses importantes de contrôle dans le processus du versement des prestations;

-les contrôles réguliers de la Commission en 1981 n'ont pas permis de déceler les trop-payés d'une valeur estimée de $ 178 millions (trop-payés identifiables de $ 104 millions qui selon trouvent dans un intervalle possible de $ 48 millions à $ 158 millions, et trop-payés éventuels de $ 74 millions qui selon trouvent dans un intervalle possible de $ 18 millions à $ 126 millions);

-les contrôles réguliers de la Commission en 1981, n'ont pas permis de déceler les paiements insuffisants d'une valeur estimée de $ 57 millions (paiements insuffisants identifiables de $ 48 millions qui selon trouvent dans un intervalle possible de $ 9 millions à $ 87 millions, et paiements insuffisants éventuels de $ 9 millions qui selon trouvent dans un intervalle possible de $ 0 million à $ 35 millions).

Résultats de notre étude. Notre Bureau a choisi un échantillon statistique de 1 081 prestataires à qui des prestations ont été versées en 1981 et il a vérifié leurs demandes de prestations. Nous avons également effectué un examen des procédés de contrôle interne en usage dans 132 bureaux locaux de la Commission.

Cette vérification nous a permis de constater que certains contrôles de la Commission donnent de bons résultats et permettent de déceler, de manière régulière, une fraction importante des trop-payés (environ $ 70 millions en 1981) qui sont, dans la plupart des cas, recouvrés. Toutefois, les résultats de notre étude indiquent qu'en 1981, bon nombre de trop-payés d'une valeur importante n'avaient pas été décelés et que l'on n'avait pas suivi les procédés établis dans le cas d'un nombre important de demandes de prestations (d'assurance-chômage).

Nous signalons que toute étude statistique comporte un certain degré d'imprécision. Notre estimation du montant des trop-payés et des paiements insuffisants pour toute la population, établie à partir des résultats de notre

échantillonnage, constitue la ''valeur la plus probable'' c'est-à-dire $ 178 millions de trop-payés et $ 57 millions de paiements insuffisants.

Le processus de la Commission est influencé par des erreurs, dont la Commission n'est pas responsable telles que des erreurs de calcul et la qualité de l'information fournie par les employeurs dans le Relevé d'emploi. D'autres erreurs, par exemple les erreurs d'écriture, sont de nature interne et sont attribuables à la Commission.

Le tableau qui suit donne une analyse des résultats de 1981, par catégorie d'erreurs, et présente des données comparatives pour 1978.

Trop-payés

	1981		1978		
	Erreurs dans l'échantillon de 1 081 demandes	Valeur la plus probable*	Erreurs dans l'échantillon de 1 043 demandes	Valeur la plus probable*	Réduction (augmentation) de la valeur la plus probable*
Erreurs non attribuables à la Commission	179	54	427	194	140
Erreurs attribuables à la Commission	190	124	106	96	(28)
Total	369	178	533	290	112

* en millions de dollars

La diminution de $ 140 millions de trop-payés dont les erreurs ne sont pas attribuables à la Commission, est due en grande partie à l'instauration, par la Commission, d'un formulaire Relevé d'emploi modifié et à la prestation de directives connexes, ce qui a entraîné des données plus fiables de la part des employeurs. Cette réduction est également attribuable au nombre moins élevé de gains non déclarés par les prestataires. L'augmentation de $ 28 millions au titre des trop-payés attribuables à des erreurs de la Commission est due, en grande partie, à des décisions erronées et enquêtes incomplètes des agents de la Commission.

Paiements insuffisants

	Erreurs dans l'échantillon de 1 081 demandes	Valeur la plus probable*	Erreurs dans l'échantillon de 1 043 demandes	Valeur la plus probable*	Réduction (augmentation) de la valeur la plus probable*

	demandes	probable*	demandes	probable*	probable*
Erreurs non attribuables à la Commission	147	31	240	54	23
Erreurs attribuables à la Commission	87	26	37	13	(13)
Total	234	57	277	67	10

* en millions de dollars

La diminution nette du montant des paiements insuffisants, soit $ 10 millions, s'explique par la différence entre la diminution de $ 23 millions (erreurs évaluées à $ 31 millions en 1981 et à $ 54 millions en 1978) au titre des erreurs attribuables aux employeurs et aux prestataires et l'augmentation de $ 13 millions (erreurs évaluées à $ 26 millions en 1981 et à $ 13 millions en 1978) au titre des erreurs attribuables aux décisions erronées et aux erreurs d'écriture dont seraient responsables les agents de la Commission.

Aux fins des sondages, nous avons défini un ''trop-payé'' comme étant toute prestation payée que le prestataire, en vertu des lois existantes, n'aurait pas dû recevoir et dont on ne s'est pas occupé immédiatement. Un ''paiement insuffisant'' a été défini comme étant toute prestation que le prestataire, en vertu des lois existantes, aurait dû recevoir et qui aurait dû, en vertu de la loi, lui être payée si le paiement insuffisant avait été découvert et si l'on s'en était occupé immédiatement.

En plus des erreurs monétaires susmentionnées, on a également relevé les erreurs suivantes. Parmi les 1 081 demandes constituant notre échantillon, 139 demandes, avaient été contrôlées mais d'une façon qui ne nous semblait pas satisfaisante et 217 demandes, présentaient des dérogations aux procédés c'est-à-dire ne selon conformaient pas aux procédés établis bien que les prestations payées ne semblaient pas contenir d'erreurs.

Abus. Comme nous l'indiquions dans notre Rapport de 1978, nous avons décelé un certain nombre de cas qui, sans constituer de véritables trop-payés, tels qu'ils sont définis ci -devant, évoquent la possibilité d'abus de la part des demandeurs. Le terme ''abus'' signifie une certaine divergence par rapport aux intentions du Parlement, particulièrement en ce qui concerne l'objectif de l'assurance-chômage et les conditions d'admissibilité et de recherche active d'un emploi. En d'autres termes, même si ces cas ne contreviennent pas précisément aux dispositions de la Loi sur l'assurance-chômage, en vigueur à ce moment-là, ils semblent qu'ils dérogent aux intentions du Parlement. Il semble raisonnable de dire que les dispositions de la Loi visent à assurer le cotisant contre une perte de revenu pendant une période de chômage provisoire durant laquelle il cherche activement du travail et, dans certaines limites, jusqu'à ce qu'il trouve un autre emploi satisfaisant. Toutefois, comme ce fut le cas en 1978 lors de notre vérification des versements de prestations, notre examen a décelé des cas où l'on ne semblait pas avoir respecté l'esprit de la Loi. Par exemple, certains prestataires qui prennent une retraite prématurée ayant droit au plein montant des prestations de

retraite et qui ne songent pas sérieusement à travailler de nouveau à temps plein.

Cette situation a pour conséquence, non pas de permettre le versement de trop-payés ''honnêtes'' qu'il serait possible de récupérer, mais plutôt de permettre le versement de prestations dans des circonstances non prévues par la Loi. Puisque ces abus sont attribuables à des ambiguïtés, à des omissions et à des interprétations erronées ou à des applications non prévues de la Loi et du Règlement, il serait très difficile d'en estimer objectivement l'importance ou la valeur. Par conséquent, il ne serait guère utile de tenter d'évaluer même la valeur brute en dollars des demandes souffrant d'abus de ce genre.

Faiblesses de contrôle. Malgré les efforts qu'a faits la Commission pour réduire la valeur estimative des trop-payés et des paiements insuffisants, notre examen a démontré que le processus initial de prise de décision, qui a trait aux versements des prestations, présente toujours des lacunes au niveau des bureaux locaux. Notre examen du contrôle interne a également révélé des faiblesses dans la préparation, le règlement des demandes et le suivi.

Mesures correctives prises par la Commission depuis 1978. Comme nous l'avons indiqué précédemment, la Commission introduisait un nouveau formulaire, Relevé d'emploi, qui a permis de réduire le montant estimé de trop-payés découlant d'erreurs dans les données fournies par les employeurs de $ 125 millions qu'ils étaient en 1978 à $ 27 millions en 1981.

La Commission a également pris d'autres mesures correctives, notamment:

-la mise sur pied d'un système de contrôle des décisions qui permet de vérifier si toutes les demandes initiales et les décisions qui s'y rapportent, traitées par les centres d'informatique régionaux, ont été autorisées et approuvées par des agents de la Commission et si elles ont été bien enregistrées;

-des modifications au contrôle de la qualité et aux systèmes d'assurance afin de détecter et de corriger les erreurs avant le traitement des données par l'ordinateur, de déceler la source des erreurs répétitives et de prendre les mesures correctives qui s'imposent;

-un nouveau système d'avis d'embauche qui demande aux employeurs de fournir volontairement à la Commission des renseignements sur les nouveaux employés embauchés. Ces mesures ont été instaurées et notre Bureau évaluera les résultats de ces modifications dans le cadre de la vérification intégrée que nous avons prévue pour 1983.

15.35 Régime de pensions du Canada - Nécessité de définir des modalités de financement à long terme. Nous avons, pour la première fois, attiré l'attention du Parlement sur le financement du Régime de pensions du Canada dans le paragraphe 17.6 de notre Rapport annuel de 1977.

Dès l'instauration du Régime en 1965, il était évident que le taux des cotisations combinées des employés et employeurs de 3,6 p. 100 ne suffirait à couvrir le coût des prestations et les frais d'administration que pendant une certaine période et qu'il faudrait réviser les modalités de financement 10 à 15 ans après l'instauration du Régime. Au cours des premières années, l'excédent des contributions et des revenus d'intérêt sur les prestations et les dépenses entraînerait une accumulation de fonds qui seraient mis à la disposition des

provinces. Au 31 mars 1982, l'excédent s'élevait à $ 21,5 milliards ($ 18,9 milliards en 1981).

En vertu des dispositions du Régime, l'actuaire en chef du Département des Assurances doit préparer, au moins une fois tous les cinq ans, un rapport actuariel sur les opérations du Régime et sur l'état du Compte du régime de pensions du Canada. Le dernier rapport présenté à la Chambre des communes le 18 décembre 1978 révélait que le coût annuel des prestations et des dépenses dépasserait le montant des cotisations annuels en 1985 si l'on continuait d'appliquer le taux de cotisation actuel de 3,6 p. 100. Si l'augmentation du taux des cotisations était reportée au-delà de 1992, les fonds commenceraient à diminuer et, en l'an 2003, ils seraient épuisés.

Une modification du niveau général des prestations ou du taux des contributions exige le consentement des provinces et, à moins qu'elle ne soit rejetée, impose un délai s'étendant jusqu'au 1er janvier de la troisième année suivant l'année au cours de laquelle l'avis de changement a été présenté au Parlement. Ces exigences et les mesures prises relativement aux modalités de financement à long terme sont présentées dans les derniers paragraphes de la note 6 jointe aux états financiers du Compte du Régime de pensions du Canada et du Fonds de placement du régime de pensions du Canada pour l'exercice clos le 31 mars 1982.

Les provinces et le gouvernement fédéral étudient présentement la politique de financement à long terme qui régira le Régime de pensions du Canada et qui précisera l'accroissement du taux des contributions et le moment où débutera cette augmentation.

L'élaboration d'une politique de financement à long terme a débuté en 1977 alors qu'un sous-comité du Comité permanent fédéral-provincial des fonctionnaires sur les questions fiscales et économiques a reçu le mandat d'analyser la question du financement du Régime. La phase technique de ce travail est terminée. Le gouvernement fédéral et chacun des 10 gouvernements provinciaux ont, au cours de la dernière année, travaillé à l'élaboration d'une politique et chaque gouvernement a maintenant sa propre politique. Les négociations entre le fédéral et les provinces devraient débuter sous peu.

Dans notre rapport au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social sur l'état des opérations du Compte du régime de pensions du Canada et celui du Fonds de placement du régime de pensions du Canada pour l'exercice clos le 31 mars 1982, nous avons signalé qu'il faudra prendre une décision sur les modalités d'un financement à long terme dans un avenir rapproché.

15.36 Compte du fonds des changes - Valeur de l'or et inclusion dans le revenu des gains nets sur la vente d'or. Le Compte du fonds des changes est un compte établi au nom du ministre des Finances, régi par la Loi sur la monnaie et les changes et géré par la Banque du Canada afin d'aider à contrôler et à protéger la valeur du dollar canadien à l'étranger.

Notre rapport de vérification présenté au ministre des Finances pour l'exercice clos le 31 décembre 1981 faisait mention de deux transactions qui devraient être portées à l'attention du Parlement. À notre avis, les conventions comptables adoptées dans le cas de ces transactions ne sont pas conformes à l'article 16 de la Loi sur la monnaie et les changes. Il s'agit des deux transactions suivantes:

-La valeur de l'or est inscrite au coût originaire approximatif et n'est pas rajustée selon sa valeur sur le marché des matières premières. Le revenu, par conséquent, ne contient pas la valeur des gains non réalisés qui constituent la différence entre la valeur sur le marché des matières premières et le coût originaire approximatif.

-Les gains nets réalisés sur la vente de l'or sont inscrits comme gains de réévaluation et imputés au revenu en montants égaux sur une période de trois ans. À notre avis, l'article 16 de la Loi sur la monnaie et les changes exige que ces gains soient compris dans le revenu déclaré pour l'exercice et donc versés au Fonds du revenu consolidé dans les trois mois qui suivent la fin de l'exercice.

Des hauts fonctionnaires du ministère des Finances sont à rédiger des modifications à la Loi qui fourniront une autorisation statutaire pour les conventions comptables utilisées actuellement pour le Compte du fonds des changes.

ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	16.1	545
L'organisation du Bureau	16.2	587
Les Opérations de vérification	16.6	589
Les Services professionnels	16.11	590
Les Services administratifs	16.16	591
Le Cabinet du vérificateur général	16.22	592
Les conseillers auprès du vérificateur général	16.26	593
Obligation de faire rapport	16.28	594
Les ressources du Bureau	16.31	595
Utilisation des ressources du secteur privé	16.35	596
Les activités internationales	16.36	596
Les langues officielles	16.42	599
Les retraités	16.43	599
Prévisions budgétaires et dépenses	16.45	599

ORGANISATION ET PROGRAMMES

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

16.1 Le vérificateur générai est un agent du Parlement et est assujetti au mandat que lui confie la Loi sur le vérificateur général, reproduite à l'annexe A du présent rapport. Selon le vérificateur général, sa mission comporte les éléments suivants:

-Effectuer un examen indépendant des comptes des ministères et organismes fédéraux et d'autres entités pour lesquels il est nommé vérificateur et exprimer son opinion sur leur intégrité.

-Effectuer les examens et enquêtes indépendants qu'il juge nécessaires et, en se fondant sur ces examens et enquêtes, indiquer s'il y avait des lacunes importantes dans les systèmes et pratiques de contrôle de gestion de l'entité vérifiée au cours de la période d'examen, afin d'assurer raisonnablement, le cas échéant, que

-les biens publics sont sauvegardés et contrôlés;

-les opérations sont légales et convenables;

-les ressources financières, humaines et matérielles sont gérées en tenant dûment compte de l'économie et de l'efficience et que des procédés sont établis pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport.

-Signaler tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, communiquer ses constatations et observations à la direction de l'entité vérifiée et formuler toute recommandation constructive qu'il juge nécessaire.

-Maintenir la stature de son Bureau, partager ses connaissances spécialisées avec ses collègues canadiens et étrangers et contribuer à l'élaboration de méthodes et de pratiques de vérification intégrée.

-Gérer son Bureau en tenant dûment compte de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité, s'assurer que celui-ci possède la compétence professionnelle et administrative et qu'il respecte les politiques gouvernementales qui s'imposent.

L'organisation du Bureau

16.2 Au cours de l'année qui vient de s'écouler, l'organisation du Bureau du vérificateur général a subi des modifications importantes. Celles-ci visaient à Le Bureau de la vérification rendre les vérifications plus efficientes et plus rentables à améliorer les services que le Bureau fournit aux organismes vérifiés et à lui permettre de mieux répondre aux besoins de son client principal la Chambre des communes.

16.3 Cette structure nouvelle et simplifiée est conforme au Système de gestion des politiques et des dépenses du gouvernement. Le travail des opérations de vérification se divise en dix principaux secteurs de dépenses ou enveloppes, qui sont vérifiés par des équipes choisies à cette fin. Ceci assure une certaine permanence par enveloppe en améliorant la connaissance des sujets traités et les relations avec les clients.

16.4 La direction générale du Bureau incombe au conseil de direction qui se compose du vérificateur général - à titre de président - et des sous-vérificateurs généraux.

16.5 Le Bureau compte désormais quatre directions générales. La direction générale des Opérations de vérification constitue le pivot de notre organisation. Les autres directions générales, soit les Services professionnels, les Services administratifs et le Cabinet du vérificateur génerai, servent essentiellement à
appuyer le travail des Opérations de vérification. Vous trouverez à la pièce 16.1 l'organigramme du Bureau.

Les Opérations de vérification

16.6 La direction générale des Opérations de vérification planifie et effectue les vérifications des ministères, des organismes et des autres entités dont le vérificateur général est le vérificateur attitré.

16.7 Elle est structurée en fonction du système des enveloppes et doit vérifier quelque 150 entités réparties entre les dix enveloppes. Elle emploie quelque 260 vérificateurs travaillant à Ottawa et dans les sept bureaux régionaux (Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg, Regina, Edmonton et Vancouver). Elle fait également appel aux spécialistes de la direction générale des Services professionnels pour la réalisation des vérifications intégrées et des études d'envergure gouvernementale. Au personnel de cette direction générale viennent s'ajouter plusieurs professionnels du secteur privé recrutés à l'aide de contrats individuels de service ou par l'intermédiaire du Programme Échanges Canada de la Commission de la fonction publique.

16.8 Des membres de cette direction générale assistent avec le vérificateur général aux audiences du Comité des comptes publics où ils sont appelés à témoigner sur des questions traitées dans le Rapport du vérificateur général. La direction générale coordonne les relations du Bureau avec les vérificateurs externes des sociétés de la Couronne pour lesquelles le vérificateur général n'est pas le vérificateur attitré.

Le Bureau de la vérification

16.9 La direction générale des Opérations de vérification attribue le travail de vérification aux stagiaires qui sont inscrits aux programmes menant à l'obtention des titres professionnels de comptable agréé, de comptable général licencié ou de comptable en administration industrielle. Il s'agit de leur permettre d'acquérir l'expérience requise pour obtenir leurs titres professionnels. Certains vérificateurs des pays en voie de développement qui participent au Programme d'aide international sont affectés à cette direction générale afin d'y acquérir une formation et une expérience en vérification intégrée.

16.10 Le personnel de la direction générale des Opérations de vérification participe régulièrement à des projets spéciaux qu'entreprennent le Cabinet du vérificateur général et les directions générales des Services professionnels et des Services administratifs. Ces projets comprennent la vérification d'organismes internationaux, les projets d'envergure gouvernementale, la mise au point de méthodes de vérification, les travaux d'ordre financier ou administratif et les cours de perfectionnement.

Les Services professionnels

16.11 La direction générale des Services professionnels aide la direction générale des Opérations de vérification en lui fournissant les connaissances et la compétence technique additionnelles dont elle a besoin pour effectuer les vérifications intégrées. À cette fin, elle rédige des guides et élabore des programmes de formation à l'intention des professionnels des Opérations de vérification; elle fournit également des conseils et les services de spécialistes en vue d'effectuer les vérifications. Afin d'assurer l'efficacité du processus, les Services professionnels contrôlent la qualité. Cette

direction générale se compose des quatre directions suivantes: Normes, Méthodologie et Recherche; Perfectionnement; Évaluation des contrôles et Vérification informatique.

16.12 La direction des Normes, Méthodologie et Recherche est chargée d'élaborer et de mettre en application les normes de vérification, d'administrer la mise au point des méthodes de vérification, de fournir les directives d'ordre fonctionnel sur toute question qui touche les sociétés de la Couronne et d'exécuter le travail de recherche en vérification. La méthodologie est fournie dans les Guides de vérification qu'utilise le personnel pour effectuer des vérifications dans
des domaines particuliers. Cette dernière année, notre travail sur l'élaboration de la méthodologie de la vérification intégrée nous a permis d'accroître la qualité et la cohérence de nos vérifications et de partager nos connaissances en ce domaine
avec d'autres vérificateurs législatifs du Canada et d'autres pays. Un très bon exemple est la publication du document intitulé Méthode de vérification intégrée qui a été distribué à notre personnel et aux cadres des organismes que nous vérifions. La direction a également publié cette année des Guides de vérification traitant, entre autres, de la Vérification des procédés qui servent à mesurer l'efficacité et de l'Évaluation de la vérification interne. Après la vérification, on examine la qualité afin d'évaluer les normes et les procédés utilisés. Les Bulletins de comptabilité et de vérification ainsi que la publication des révisions au Manuel de vérification intégrée du Bureau servent à faire connaître les modifications. La recherche en vérification vise à améliorer les vérifications et Le Bureau de la vérification à faire accepter les méthodes et les techniques de vérification qui sont les plus appropriées et les plus efficientes.

16.13 La direction du Perfectionnement est chargée de la formation et du perfectionnement ainsi que du programme de la planification des carrières du Bureau. Elle participe également à des programmes de formation et de perfectionnement à l'intention d'organisations externes par l'entremise de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Ses tâches comprennent la conception, l'élaboration et la présentation, dans les deux langues officielles, de cours de formation et de perfectionnement à tout le personnel du Bureau ainsi que la prestation de services d'aide à la planification des carrières et de services d'orientation connexes. Au cours de la dernière année, cette direction a offert quelque 2 330 jours de formation de cours internes et 780 jours de formation de cours offerts à l'extérieur du Bureau. Vingt-six cours internes de formation ont
été offerts au personnel.

16.14 La direction de l'Évaluation des contrôles offre des conseils techniques et une aide professionnelle aux équipes chargées d'effectuer les vérifications intégrées. Elle s'assure qu'un personnel compétent est affecté aux vérifications, elle tient à jour un répertoire d'experts-conseils aptes à fournir les services nécessaires, elle dispense des conseils pratiques lors des vérifications et assure un contrôle de la qualité.

16.15 La direction de la Vérification informatique fournit la compétence et la méthodologie dans les domaines tel l'évaluation de l'optimisation des ressources informatiques et l'évaluation des contrôles financiers des systèmes informatisés. Elle peut analyser l'information contenue dans les dossiers informatisés grâce à l'utilisation d'un logiciel de vérification créé

spécialement à cette fin. En outre, des spécialistes de l'échantillonnage aident à la conception et à l'analyse des plans d'échantillonnage.

Les Services administratifs

16.16 La direction générale des Services administratifs fournit au Bureau, par le truchement de cinq directions, tous les services centraux de soutien et voit à faire respecter les politiques pertinentes portant sur l'administration, les finances, les langues officielles et le personnel.

16.17 La direction de l'Administration fournit les services de soutien administratif, notamment les services d'information et de bibliothèque, les services de courrier et de messagerie, le matériel, les archives, le traitement de la copie, l'audio-visuel et l'art graphique, le logement, les télécommunications et les services de l'accueil et de la sécurité.

Le Bureau de la vérification

16.18 La direction de l'Administration des contrats négocie tous les contrats de services professionnels et en contrôle les modalités. Ceci comprend le Programme Échanges Canada de la Commission de la fonction publique qui permet au Bureau de recruter de nombreux professionnels du secteur privé intéressés à travailler au BVG pour une période maximale de deux ans.

16.19 La direction du Contrôleur administre les systèmes de contrôle financier et de gestion ainsi que les systèmes d'information financière et de gestion et elle fournit des services de planification financière, d'élaboration de systèmes et de traitement électronique des données.

16.20 La direction du Personnel s'occupe de la gestion du personnel, y compris le recrutement, la planification de la rémunération et les services de rémunération, les relations de travail et la planification des ressources humaines. Elle collabore à l'occasion aux vérifications d'envergure gouvernementale sur l'utilisation optimale du personnel.

16.21 La direction des Langues officielles élabore les politiques du Bureau en matière de bilinguisme et en assure la mise en application.

Le Cabinet du vérificateur général

16.22 Le Cabinet du vérificateur général est chargé des nombreuses questions qui intéressent tout particulièrement le vérificateur général. Il s'agit, notamment, des rapports au Parlement, de la liaison avec le Parlement, des communications, de la planification stratégique, des questions juridiques et des relations avec les vérificateurs généraux des provinces et d'autres pays ainsi qu'avec les instituts et les associations professionnels d'experts-comptables et de conseillers en gestion. Ces services sont offerts par l'entremise de trois directions.

16.23 La direction des Rapports est chargée de mettre au point et de produire les rapports destinés au Parlement, de fournir aux équipes de vérification des lignes directrices sur la rédaction des rapports ainsi que des services de mise au point pour les documents qui sont distribués tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Bureau. La production du Rapport annuel du vérificateur général, qui est présenté à la Chambre des communes, est la principale préoccupation de cette direction.

16.24 La direction de la Liaison avec le Parlement est chargée de coordonner les relations du Bureau avec le Parlement et le Comité des comptes publics (CCP) de la Chambre des communes. Elle voit à préparer les équipes de vérification qui doivent comparaître devant le CCP et offre son aide aux membres et au personnel du Comité. Cette direction veille également à ce que les rapports présentés au Parlement répondent aux besoins des députés.

Le Bureau de la vérification

16.25 La direction des Communications est responsable des communications internes et externes du Bureau. Elle s'occupe notamment de la publication de la revue AG et des Nouvelles du BVG, des relations avec les médias et des réponses aux demandes de renseignements provenant du public.

Les conseillers auprès du vérificateur général

16.26 Le vérificateur général peut faire appel à deux groupes principaux de conseillers. Chaque groupe est formé de membres chevronnés des 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, surtout en ce qui a trait aux entreprises du secteur public. Font partie de ce groupe:

M. Kenneth G. Belbeck, F.M.C., président du cabinet
Thorne Stevenson & Kellogg

M. James J. Macdonell, F.C.A., président de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée

M. H. Marcel Caron, F.C.A., associé directeur du cabinet
Clarkson Gordon
M. Edward W. Netten, C.A.,
associé directeur général du cabinet
Price Waterhouse Associates

M. Warren Chippindale, F.C.A. président du conseil de direction et directeur général du cabinet
Coopers & Lybrand
M. Robert M. Rennie, C.A., président du conseil de direction du cabinet
Touche Ross & Cie

M. Gordon H. Cowperthwaite, F.C.A.,
président des cabinets Peat, Marwick, Mitchell and Co. et Peat, Marwick and Partners
M. Eddie C. Wilburn, F.C.A., ancien associé cabinet Deloitte Haskins & Sells

M. Kenneth S. Gunning, F.C.A., associé directeur du cabinet Thorne Riddell

16.27 Le Comité consultatif indépendant sur les normes de comptabilité et de vérification publiques est formé de cadres supérieurs de cabinets d'experts-comptables, de cabinets d'experts-conseils et du monde de l'enseignement. Le comité revoit les textes importants, tels que l'opinion et les observations formulées sur les états financiers annuels du gouvernement, le Manuel de vérification intégrée et les Guides de vérification du Bureau. Sont membres de ce comité:

Le Bureau de la vérification

M. Rodney J. Anderson, F.C.A., directeur général du cabinet
Clarkson Gordon

M. Guy Martin, C.A., associé du cabinet Raymond, Chabot, Martin, Paré et Associés

M. Kenneth F.Y. Baynton, C.A., associé du cabinet
Thorne Riddell
M. Edward W. Netten, C.A., associé directeur général du cabinet Price Waterhouse & Associates

M. Donald A. Brown, C.A., directeur général du cabinet
Coopers & Lybrand
M. Ronald B. Robinson, F.M.C., associé du cabinet Thorne Stevenson & Kellogg

M. Alan J. Dilworth, F.C.A., associé directeur général du
cabinet Touche Ross & Cie
M. L.S. Rosen, F.C.A., professeur à la faculté d'administration de l'université York

M. Alwyn D. Lloyd, C.A., associé principal du cabinet MacGillivray & Bruneau
M. William R. Sloan, F.C.A., associé du cabinet Arthur Andersen & Co.

M. P. Howard Lyons, F.C.A., associé du cabinet Deloitte Haskins & Sells
M. W. Ross Walker, F.C.A., associé principal du cabinet Peat, Marwick, Mitchell & Co.

Obligation & faire rapport

16.28 Quatre articles de la Loi sur le vérificateur général précisent l'obligation qu'a le vérificateur général de faire rapport au Parlement.

16.29 L'article 6 exige que le vérificateur général exprime une opinion sur les états financiers du gouvernement du Canada. L'article 7 exige que le vérificateur général 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 de l'économie ou de l'efficience, ou bien les cas où l'on n'a pas établi de procédés pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport, lorsque ceux-ci pouvaient convenablement et raisonnablement être mis 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. Enfin l'article 11 permet au vérificateur général de faire enquête sur diverses questions, à la demande du gouverneur en conseil, et de présenter 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 15 de ce Rapport.

Le Bureau de la vérification

16.30 Le vérificateur général est également tenu, à titre de vérificateur ou de vérificateur, 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 50 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 est également le vérificateur externe de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OAC).

Les ressources du Bureau

16.31 Le personnel du Bureau de vérification doit être de tout premier ordre pour affronter les opérations de plus en plus compliquées du gouvernement, la complexité des systèmes modernes de comptabilité et des techniques de vérification et pour répondre à son mandat sans cesse élargi. Le Bureau s'efforce de recruter et de former des personnes hautement compétentes dans les domaines de la comptabilité et de la vérification et dans divers autres domaines. Parmi les professionnels qu'emploie le Bureau l'on trouve des ingénieurs, des sociologues, des économistes et bon nombre de spécialistes dans d'autres domaines. Les membres du personnel possèdent plus de 90 diplômes d'études universitaires supérieures, y compris dix doctorats.

16.32 Le Bureau compte parmi son personnel 135 comptables agréés (C.A.), 30 comptables en administration industrielle (R.I.A.) et 42 comptables généraux licenciés (C.G.A.).

16.33 Le tableau qui suit représente le personnel employé à temps plein au Bureau à l'exception des personnes dont les services ont été obtenus en vertu du programme de permutation des cadres ou à l'aide de contrats de services professionnels.

		1er août 1982	31 mars 1982	31 mars 1981
Directeurs principaux	58	55	50	
Directeurs et gestionnaires	100	92	76	
Surveillants et vérificateurs	137	126	134	
Autre personnel de vérification		68	62	69
Service de soutien administratif		162	163	153
		525	498	482
Région de la Capitale nationale		434	418	401
Autres régions		91	80	81
		525	498	482

Le Bureau de la vérification

16.34 Au cours de l'exercice 1981-1982, plus de 114 personnes (membres des services administratifs) qui étaient logées dans un autre immeuble,ont réintégré les locaux de l'administration centrale; ce qui a permis d'améliorer l'efficience et la cohésion. Ce déménagement, ainsi que la restructuration interne, a permis d'épargner du temps et de l'argent et devrait permettre de réduire, au cours du prochain exercice, les frais généraux par rapport aux coûts d'exploitation. Nous nous efforçons de continuer à réduire les frais généraux.

Utilisation des ressources du secteur privé

16.35 Le Bureau cherche à accroître le nombre de professionnels engagés à temps plein pour effectuer les vérifications intégrées; il doit, toutefois, continuer à faire appel au secteur privé. Des professionnels chevronnés viennent travailler au Bureau en vertu du Programme Échanges Canada de la Commission de la fonction publique ou en vertu de contrats de services professionnels. Le Bureau peut donc se prévaloir, au besoin, des services de personnes compétentes et expérimentées; ce qui est rentable. Ce travail de collaboration entre divers spécialistes a été une expérience enrichissante tant pour les professionnels du secteur public que ceux du secteur privé. Au 1er août 1982, 15 personnes étaient associées au Bureau en vertu du Programme Échanges Canada. À la même date, 221 hommes et femmes provenant du secteur privé, travaillaient également pour le Bureau en vertu de contrats de services professionnels.

Les activités Internationales

16.36 Le Canada, grâce à son travail au sein des Nations unies et d'autres organisations internationales, s'est mérité une réputation enviable dans le domaine de la vérification des administrations publiques auprès de nombreux pays et organisations internationales. En effet, le vérificateur général du Canada est membre du Comité directeur de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAl) et siège au Comité des commissaires aux comptes des Nations unies et de l'OTAN. Il est également membre de l'association des vérificateurs généraux du Commonwealth.

16.37 Le Canada est le vérificateur externe de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OAC) depuis la création de cette institution en 1947. L'OAC est une institution spécialisée des Nations unies et a son siège social à Montréal. Elle a pour buts et objectifs d'élaborer les principes et les techniques de la navigation aérienne internationale et de promouvoir la planification et le développement du transport aérien international. Nous avons signalé cette année que l'OACI avait pris des mesures importantes pour donner suite aux recommandations formulées en 1978 dans le cadre de notre examen de la gestion et du contrôle financiers. Elle continue à réviser ses règlements financiers et à améliorer ses procédés de contrôle budgétaire. Nous utilisons les concepts de la vérification intégrée dans notre travail auprès de cette importante organisation internationale qui a accueilli favorablement plusieurs de nos recommandations et leur a donné suite.

Le Bureau de la vérification

16.38 L'année dernière, le Bureau a participé à plusieurs autres activités internationales. La République populaire de Chine, lorsqu'elle a voulu instaurer la vérification législative chez elle telle que prévue dans sa nouvelle constitution, a demandé conseil aux Nations unies. Le Canada, les États-Unis et le Japon ont été désignés comme les pays à l'avant-garde de la vérification législative. Les Nations unies ont par la suite parrainé les activités d'un groupe de quatre hauts fonctionnaires de la République populaire de Chine qui avaient pour mission d'examiner la vérification législative au Canada. Le groupe a assisté à une série de séances d'information détaillée sur le travail du Bureau et a eu l'occasion de se familiariser avec la structure de vérification des administrations publiques au niveau provincial (en Colombie-Britannique) et au niveau municipal (à Ottawa). La visite au Canada de ce groupe d'étude est une preuve de l'excellente réputation internationale dont jouit notre pays dans le domaine de la vérification. D'autres importantes

délégations en provenance des États-Unis, de la Tchécoslovaque et du Mexique, ainsi que plusieurs autres visiteurs venus des quatre coins du globe, ont visité le Bureau de la vérification l'année dernière.

16.39 Le Bureau de la vérification participe de plus en plus, à titre de vérificateur canadien, à des travaux de vérification internationaux. En vertu du programme international et du Programme Échanges Canada de la Commission de la fonction publique, nos vérificateurs canadiens travaillent auprès de la Banque asiatique de développement, à Manille, auprès du Bureau du vérificateur général du Kenya, à Nairobi, et auprès du Comité des commissaires aux comptes de l'OTAN, à Bruxelles. Ils travaillent également auprès du Bureau du vérificateur général de Vanuatu autrefois Nouvelles-Hébrides.

16.40 Le Programme d'aide aux bureaux de vérification internationaux augmente la participation du Bureau de la vérification aux activités internationales. Ce programme est financé par l'Agence canadienne de développement international et est administré par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Le Bureau de la vérification prend une part active dans ce programme en assurant la formation et l'expérience des boursiers. La Fondation canadienne pour la vérification intégrée, en collaboration avec notre personnel, a offert, à Bogota en Colombie, un cours de formation aux vérificateurs du secteur public des pays de l'Amérique latine. Un cours du même genre a été donné à Nairobi, au Kenya, pour les vérificateurs des pays anglophones de l'Afrique. D'autres cours sont prévus pour les vérificateurs des pays francophones de l'Afrique et pour les vérificateurs des pays de l'Asie. Certains boursiers de la Fondation, des vérificateurs du Chili, du Ghana, du Kenya de la Malaysie, du Pérou, des Philippines, de Ste-Lucie et de Singapour, ont terminé un stage au Bureau du vérificateur général du Canada. D'autres boursiers, venant du Brésil, de la Colombie, de la Jamaïque, de la Malaysie, du Népal, du Nigeria, du Sri Lanka, de la Tanzanie, du Thaïlande et de Trinité-et-Tobago sont actuellement en stage d'un an au Bureau ou prévoient l'être bientôt.

16.41 La participation du Bureau du vérificateur général du Canada à ces nombreuses activités internationales devient très importante et nous nous proposons de continuer à partager avec les autres pays du monde nos connaissances dans le domaine de la vérification de l'administration publique et de la vérification législative.

Les langues officielles

16.42 Le vérificateur général, lors de sa comparution le 24 novembre 1981 devant le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les langues officielles, a réitéré son engagement de rendre le Bureau vraiment bilingue. Il voudrait que les employés du Bureau puissent travailler dans la langue de leur choix et qu'ils soient capables de servir les clients du Bureau dans les deux langues officielles. Un programme spécial de formation linguistique a été élaboré pour le Bureau. Le Bureau a encouragé l'utilisation accrue des deux langues officielles lors de réunions et de présentations.

Les retraités

16.43 M. Wallace Muir, sous-vérificateur général, qui a dirigé la direction générale des Finances et de l'Administration, a pris sa retraite après 18 ans de

service au sein de la fonction publique. M. William F. Nelson, sous-vérificateur général, qui a dirigé la direction générale des Ressources humaines, a pris sa retraite après 19 ans de service.

16.44 Voici les noms et les années de service au sein de la fonction publique, des autres employés du Bureau de la vérification qui ont pris leur retraite avant le ler août 1982: M. J. Colin Orme, B. Comm. R.1.A., premier vérificateur, 34 années de service; M. J. Angus Wyatt, B.A., C.A., directeur de la vérification, 34 années de service; M. Robert J. Ince, B. Comm., vérificateur, 33 années de service; M. Paul Douville, adjoint au chargé de projet - systèmes de rémunération, 31 années de service; Mme Lucille M. Tessier, commis, 24 années de service; Mme Mary E. Smith, secrétaire au bureau de Halifax, 19 années de service; M. Edward P. Deck, R.I.A., premier vérificateur, bureau de Regina, 15 années de service; Mme Carmen Côté, secrétaire, 13 années de service; Mme Amélie Wells, C.G.A., agent supérieur de projet, 6 années de service.

Prévisions budgétaires et dépenses

16.45 La pièce donne une ventilation, par activité et par article, des prévisions budgétaires et des dépenses du Bureau. Les dépenses de 1981-1982 sont $5 246 000 de plus que celles de 1980-1981, soit une augmentation de 19,7 p. 100. Toutefois, la fraction du montant total des prévisions budgétaires du gouvernement fédéral que représentent les dépenses du Bureau est passée de 0,0477 p. 100 en 1980-1981 à 0,0462 p. 100 en 1981-1982, ce qui représente moins de cinq cents par tranche de $100 de dépenses du gouvernement prévues dans le Budget des dépenses. Il ne faut pas oublier que le Bureau vérifie aussi des dépenses et des recettes non budgétaires de plusieurs milliards de dollars non inscrites dans le Budget des dépenses tel les programmes d'Assurance-chômage et de régimes de pension du Canada, les opérations des sociétés de la Couronne et les programmes de prêts et de garanties du gouvernement. Le Budget des dépenses pour l'exercice 1982-1983 démontre une diminution du taux d'augmentation des dépenses du Bureau. Depuis 1980-1981 le montant des crédits parlementaires votés pour le Bureau a diminué constamment par rapport au crédit de 1980-1981, exprimé en dollars constants.

Annexe C

NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS A LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 23 NOVEMBRE 1981

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le lundi 23 novembre 1981

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

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 terminée le 31 mars 1980 et, en particulier, le chapitre 8-vérification intégrée du ministère du Revenu national-Impôt (le ministère).

2. Votre Comité remercie les témoins de leur collaboration.

3. Votre Comité a entendu des témoignages sur les principaux problèmes que pose la vérification intégrée du ministère, notamment sur les points suivants:

a) le non-perçu fiscal; et

b) le besoin de renforcer les mesures de sécurité entourant les services d'informatique.

Le non-perçu fiscal

4. Le ministère a déclaré que l'importance du non-perçu fiscal, que l'on définit comme la valeur estimative en dollars des impôts non-versés (selon un échantillonnage au hasard de toutes les catégories de contribuables), révèle le caractère à la fois inefficace et coûteux des programmes visant à assurer le respect de la loi.

5. Le Vérificateur général n'était pas convaincu de la valeur attribuée par le ministère à la méthode d'obtention de renseignements sur l'importance du non-perçu fiscal. Selon le Vérificateur général, le non-perçu fiscal constitue à la fois une façon de mesurer l'efficacité du programme du ministère et un moyen éventuel de réduire le non-respect de la loi en aidant le ministère à identifier les catégories de particuliers et de sociétés qui ne se conforment pas aux lois de l'impôt. Le Vérificateur général a recommandé que tous

renseignements relatifs au non-perçu fiscal compilés par le ministère soient divulgués au Parlement.

6. Votre Comité prend note des divergences de vue entre le Vérificateur général et le ministère au sujet du non-perçu fiscal et convient avec le ministère qu'il faudrait adopter de meilleures méthodes d'évaluation de l'efficacité du programme que le calcul du non-perçu fiscal. Le ministère a fait savoir au Vérificateur général qu'il recueillera d'autres renseignements sur le non-perçu fiscal sur une période de cinq ans. Votre Comité recommande que le ministère renonce à la collecte de ces renseignements, et ce en raison du caractère peu fiable de l'estimation, des coûts élevés que cela représente, et des effets négatifs éventuels que pourrait avoir la divulgation de ces renseignements sur le respect de la loi par les contribuables.

7. Votre Comité a pris note de la déclaration d'un témoin indépendant, anciennement employé par le ministère, qui affirmait que le ministère n'avait pas utilisé à fond ou de façon appropriée un système informatique qu'il avait mis au point. Le système en question, en plus d'avoir été initialement conçu pour aider dans l'évaluation des employés (avec possibilité de faire économiser de l'argent au ministère dans ce domaine), pouvait également produire des renseignements qui auraient permis au ministère de réduire le non-perçu fiscal en identifiant les particuliers et les sociétés qui ne se conformaient pas pleinement aux lois de l'impôt.

Le besoin de renforcer les mesures de sécurité entourant les services d'informatique

8. Votre Comité a pris note de la distinction qui existe entre, d'une part, la continuité du fonctionnement des systèmes informatiques du ministère, et d'autre part, la planification sécuritaire de ces installations en cas de désastre. D'après les témoignages qui ont été présentés, votre Comité est convaincu que les mesures qui sont actuellement en vigueur garantissent cette continuité.

9. Votre Comité n'est pas d'avis que l'affectation de nouvelles ressources par le ministère pour la planification en cas de désastre soit justifiée.

Recommandations

10. Votre Comité recommande que:

a) le ministère améliore sensiblement ses systèmes informatiques afin que les particuliers et les sociétés qui ne respectent pas intégralement la loi de l'impôt soient identifiés;

b) le ministère abandonne la collecte de renseignements sur le non-perçu fiscal;

c) le ministère mette en oeuvre des méthodes pour mesurer l'efficacité générale du programme;

d) le ministère s'assure qu'il n'y ait pas double emploi en ce qui a trait au matériel informatique;

e) le ministère s'abstienne de consacrer de nouvelles ressources à la planification en cas de désastre, et ce en raison de la satisfaction générale du Comité à l'égard des mesures déjà mises en oeuvre pour assurer la continuité des systèmes informatiques; et

f) le ministère se représente devant votre Comité le 31 mars 1982 au plus tard, et l'informe des résultats obtenus à la suite des recommandations présentées dans le présent rapport.

11. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules nos 30, 31, 38 et 39 de la première session de la trente-deuxième législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

BILL CLARKE

DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS A LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 23 NOVEMBRE 1981

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le lundi 23 novembre 1981

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a examiné le rapport que le Vérificateur général du Canada a présenté à la Chambre des communes pour l'année financière terminée le 31 mars 1980 et, en particulier, le chapitre 10, la vérification intégrée du porte-feuille du Ministère des Affaires des anciens combattants (le Ministère). Le Vérificateur général note que ce porte-feuille inclut la Commission canadienne des pensions et trois autres organismes associés au Ministère des Affaires des anciens combattants. Votre Comité s'est conformé dans son rapport à la méthode suivie par le Vérificateur général, mais il fait observer que la Commission canadienne des pensions est un organisme autonome.

2. Votre Comité remercie les témoins de leur collaboration.

3. Votre Comité a entendu des témoignages sur les principales questions soulevées par la vérification intégrée du Ministère, tout en insistant sur les points suivants:

a) la réadaptation en fonction de l'ancien combattant vieillissant;

b) le déménagement du Ministère à Charlottetown (Ile-du-Prince-Edouard);

c) les transferts d'hôpitaux, du Ministère, aux provinces; et

d) les dispositions de limitation de durée pour les programmes ministériels.

La réadaptation en fonction de l'ancien combattant vieillissant

4. Les statistiques du Ministère prévoient une augmentation sensible du nombre des anciens combattants âgés de 65 ans et plus, le maximum devant être atteint en 1991. Soixante-cinq ans est habituellement l'âge de la retraite et également celui où apparaissent les tiques du vieillissement, ce qui occasionne une demande accrue pour les services

connexes du Ministère.

5. Le Vérificateur général craint que le processus de planification du Ministère ne soit pas adéquat. Votre Comité partage ce point de vue.

6. Etant donnée le nombre croissant des demandes de pensions, qui sont régies par la Commission canadienne des pensions, le Vérificateur général s'est également inquiété de la durée, indûment longue, de l'instruction des demandes. La période de traitement moyenne, fondée sur les calculs de la Commission canadienne des pensions qui figurent dans ses rapports de mai 1980, est de 11 mois si une demande de pension est acceptée par la Commission mais elle peut aller jusqu'à 46 mois si la demande doit passer par tous les niveaux du processus de révision. Votre Comité estime que des délais aussi longs sont tout à fait inacceptables. Votre Comité recommande donc que la Commission canadienne des pensions lui fournisse, d'ici le 31 mars 1982, un rapport sur les ressources, les systèmes et les modifications législatives qui lui serait nécessaire pour assurer le traitement des demandes de pension à tous les niveaux dans un maximum de 180 jours.

7. Le Vérificateur général a recommandé que la Commission canadienne des pensions établisse officiellement des normes de temps pour le traitement des demandes. Ces normes permettraient à la Commission d'enregistrer chaque demande et de la suivre à toutes les étapes de façon qu'à tout moment on puisse savoir non seulement à quel stade du traitement elle est rendue, mais également depuis combien de temps elle y est et pourquoi. La Commission a promis que ces normes seraient appliquées d'ici la fin de 1981.

8. Vu qu'il importe de verser sans retard les pensions aux bénéficiaires, votre Comité recommande que la Commission canadienne des pensions prenne d'autres mesures que les normes de temps ci-dessus, afin d'activer le règlement des demandes,

Le déménagement du Ministère à 1'Ile-du-Prince-Edouard

9. Votre Comité se préoccupe des effets négatifs qu'entraîne le déménagement du Ministère à Charlottetown (Ile-du-Prince-Edouard). Par exemple, le Ministère n'offrira pas des possibilités soutenues de développement économique régional, car d'ici vingt ans, ce Ministère deviendra, peut-être, inutile. Autre facteur négatif: la perturbation des services du Ministère qu'occasionnera la dislocation du personnel (sur le plan des communications et autres installations à la nouvelle administration centrale) et par le refus de la plupart des employés de déménager. A ces problèmes s'ajoute la possibilité que les agents du Ministère se servent du déménagement pour justifier toute inefficacité

future.

10. Le déménagement coûtera évidemment cher, mais votre Comité est d'avis que, s'il doit être effectué, qu'il soit fait dans un esprit d'économie et d'efficacité. De plus, le Ministère devrait veiller à ce qu'il n'y ait pas de chevauchement entre l'Ile-du-Prince-Edouard et Ottawa en ce qui a trait au personnel de l'administration centrale.

Les transferts d'hôpitaux

11. Même si le Ministère a surtout expliqué le transfert d'hôpitaux aux provinces par la nécessité de garantir aux anciens combattants les soins hospitaliers de haute qualité qui leur sont déjà fournis, plusieurs membres du Comité ont reçu des plaintes selon lesquelles ces soins se sont détériorés. De nombreux anciens combattants traités dans des hôpitaux transférés éprouvent des sentiments d'aliénation et formulent d'autres plaintes, mais le Ministère refuse souvent de reconnaître qu'il est responsable de leurs problèmes.

12. Votre Comité recommande que le Ministère prenne des mesures plus fermes que celles qui sont actuellement en vigueur pour réduire et, si possible, supprimer les problèmes que posent aux anciens combattants le niveau et la qualité des traitements qui leurs sont offerts dans les hôpitaux transférés. La manière dont les plaintes des anciens combattants sont accueillies devrait être réexaminée en vue de suivre ce qui se passe actuellement et de corriger les situations qui sont déjà flagrantes.

13. Votre Comité a noté que les accords de partage des frais conclus avec les provinces au sujet des services fournis aux anciens combattants dans les hôpitaux transférés et les hôpitaux administrés par le Ministère étaient imprécis quant à la forme des paiements aux provinces. Dans certains cas, ces accords étaient inéquitables puisque le Ministère devait payer le plein coût des soins chroniques assurés aux anciens combattants, sans être remboursé par le régime d'assurance-maladie de la province lorsqu'il y avait lieu. Votre Comité recommande que le Ministère négocie avec les provinces des accords de partage de frais justes et équitables.

14. Votre Comité recommande aussi que le Ministère active le transfert des deux hôpitaux restants, et des deux foyers d'anciens combattants qui relèvent toujours de sa compétence. Tant que le processus de transfert ne sera pas terminé, le Ministère devrait mettre en oeuvre les recommandations du Vérificateur général relativement à la nécessité d'améliorer l'administration et le fonctionnement des hôpitaux.

Les dispositions de limitation de durée pour les programmes ministériels

15. Votre Comité a noté que dans la plupart des cas, les demandes de services faites au Ministère et à ses organismes associés diminueront sensiblement vers le tournant du siècle. Par exemple, l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants, dont les dispositions mettaient fin à l'octroi de prêts en 1977, devrait disparaître vers l'an 2007.

16. Votre Comité recommande que le Ministère et ses organismes associés prennent d'ores et déjà des mesures en vue de planifier la réduction et, dans de nombreux cas, la suppression des programmes qui n'auront plus de clientèle appréciable dans vingt ans. Les mesures pour réduire le nombre des employés ministériels et des dépenses connexes devraient être particulièrement avancées dans le cas de l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants et des programmes semblables. De façon plus générale, votre Comité recommande que le Ministère étudie sérieusement son rattachement éventuel à des directions appropriées de Ministères fédéraux comme la Direction des services médicaux du Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

Résumé des recommandations

17. Votre Comité recommande:

a) que le Ministère améliore ses méthodes de planification et tienne compte des critiques du Vérificateur général à cet égard;

b) que la Commission canadienne des pensions prenne des mesures pour activer le règlement des demandes de pension;

c) que le gouvernement envisage de modifier la présentation des rapports de la Commission canadienne des pensions de façon qu'ils répondent davantage aux besoins du Parlement;

d) qu'aucun chevauchement de postes à l'administration centrale ou ailleurs ne se produise par suite du déménagement du Ministère à Charlottetown (Ile-du-Prince Edouard);

e) que le Ministère essaie d'éliminer les problèmes auxquels font face les anciens combattants dans les hôpitaux transférés;

f) que le Ministère négocie avec les provinces des accords équitables de partage des frais hospitaliers;

g) que le Ministère active le transfert des deux hôpitaux et des deux foyers d'anciens combattants qui restent;

h) que le Ministère élabore un plan d'action pour la réduction ou' la suppression de ses programmes compte tenu de la réduction prévue de la demande;

i) que la Commission canadienne des pensions lui fournisse, d'ici le 31 mars 1982, un rapport sur les ressources, les systèmes et les modifications législatives qui lui serait nécessaire pour assurer le traitement des demandes de pension à tous les niveaux dans un maximum de 180 jours; et

j) que le Ministère et la Commission canadienne des pensions fassent à nouveau rapport à votre Comité d'ici le 31 mars 1982 et donnent suite aux recommandations formulées dans le présent rapport.

18. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules nos 32, 33, 38 et 39 de la première session de la trente-deuxième législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

BILL CLARKE

DOUZIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS A LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 17 DÉCEMBRE 1981

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le jeudi 17 décembre 1981

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DOUZIÈME RAPPORT

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 terminée le 31 mars 1980 et, en particulier, les paragraphes 1.51 à 1.53-Renseignements destinés au Parlement (Réforme du Budget des dépenses).

2. Votre Comité remercie l'honorable Donald Johnston, président du Conseil du Trésor, et les autres témoins de leur collaboration.

3. En février 1981, votre Comité a tenu quatre réunions et a entendu les témoignages du Président du Conseil du Trésor et de ses fonctionnaires sur les propositions gouvernementales relatives à la réforme de la structure et du contenu du Budget des dépenses au cours des quatre prochaines années. Le nouveau Budget des dépenses sera divisé en trois parties: le Plan des dépenses du gouvernement (Partie I), qui présente une vue d'ensemble de tous les plans de dépenses du gouvernement; le Budget des dépenses (Partie II), sur lequel le Parlement se fonde pour accorder au gouvernement l'autorisation de dépenser; enfin, les Plans de dépenses du programme (Partie III), qui comprennent des détails supplémentaires sur les programmes et activités des ministères. Ces propositions constituent une réponse globale aux critiques exprimées par plusieurs députés et plusieurs comités de la Chambre des communes, par le Vérificateur général, et par la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité au 'sujet de la structure actuelle du Budget.

4. Après avoir étudié le Plan des dépenses du gouvernement (Partie I) pour 1981-1982 et les exemplaires des Plans de dépenses du programme (Partie III) de deux ministères pour 1980-1981, votre Comité a conclu à la suite de ces quatre réunions que cette réforme du Budget n'était pas assez connue des parlementaires. Votre Comité a donc recommandé que le Contrôleur général du Canada entreprenne un sondage auprès des députés, tant en particulier que par petits groupes, pour évaluer de façon plus globale si la réforme proposée répond aux besoins des parlementaires, et

qu'il fasse part à votre Comité des résultats de cette évaluation.

5. De hauts fonctionnaires des bureaux du Contrôleur général et du Vérificateur général ont donc interviewé vingt-cinq députés, choisis à partir d'une liste d'intéressés qui leur avait été communiquée par les présidents des caucus et les présidents, anciens et actuels, du Comité des comptes publics.

6. Votre Comité a examiné les résultats du sondage effectué auprès des députés et approuve ses conclusions, c'est-à-dire:

a) le projet de réforme du Budget, en trois volets, constitue une amélioration importante en ce qui a trait à l'information fournie au Parlement;

b) les modèles de Plans de dépenses du programme pour les ministères et organismes répondent de façon générale aux besoins des parlementaires, par leur structure et l'abondance de leurs détails;

c) toute modification future du Budget doit assurer le caractère intégré et exhaustif de l'information; et

d) la mise en oeuvre des étapes suivantes de la réforme du Budget doit se poursuivre en priorité dans tout le gouvernement.

7. Votre Comité félicite le Contrôleur général du Canada pour les progrès qu'il a réalisés jusqu'ici en ce qui a trait au Budget, et appuie de tout coeur le travail qu'il accomplit pour assurer une meilleure imputabilité du gouvernement devant le Parlement et pour améliorer le processus des dépenses grâce à la réforme du Budget.

8. Votre Comité tient à souligner particulièrement l'introduction de renseignements sur le rendement réel des programmes dans chacun des Plans de dépenses du programme des ministères. Votre Comité favorise cette forme d'imputabilité, puisqu'elle aidera le Parlement à tenir les ministères responsables de leurs actes.

9. Votre Comité a exprimé les préoccupations suivantes au cours de ses réunions:

a) la nécessité d'établir des mécanismes destinés à assurer le maintien de l'intégrité, de l'exactitude et de la cohérence des renseignements contenus dans les Plans de dépenses du programme des ministères;

b) la nécessité d'exposer clairement les dépenses totales du gouvernement et d'éliminer la pratique qui consiste à

défalquer les dépenses des revenus le cas échéant;

c) la nécessité d'entreprendre la révision des Budgets supplémentaires afin qu'ils se conforment à la structure du Budget principal; et

d) la nécessité de préparer un guide sur le Budget des dépenses afin d'aider les lecteurs à consulter les divers documents qui le composent.

10. Votre Comité note que le Contrôleur général du Canada prend des mesures pour régler chacune des questions susmentionnées dans les domaines qui relèvent de sa compétence; il suivra de près ses progrès en ce sens.

11. En ce qui a trait aux répercussions de la réforme du Budget sur la structure des comités parlementaires, votre comité conclut qu'il faudra réviser cette structure afin d'aider les députés à se spécialiser dans des domaines différents. Il faudra tenir des séances d'information spéciales à l'intention des députés et du personnel.

Recommandations

12. Votre Comité recommande:

a) que le Président du Conseil du Trésor accorde la priorité à la mise en oeuvre complète de la réforme du Budget, et qu'il en assure la terminaison pour l'année financière 1985-1986;

b) que le Président du Conseil du Trésor fournisse à votre Comité un rapport provisoire sur la mise en oeuvre de la réforme du Budget avant le 3 l octobre de chaque année, jusqu'à ce que cette réforme soit complètement terminée;

c) que le Contrôleur général du Canada fournisse à votre Comité, avant le 31 mars 1982, un rapport sur les mesures prises pour l'année financière l 982-1983 au sujet de la pratique qui consiste à défalquer les dépenses des revenus; et

d) que le Président du Conseil privé, dans ses projets de réforme parlementaire, tienne compte de la nouvelle version du Budget et de ses répercussions sur la structure des comités parlementaires, et consulte le Président du Conseil du Trésor et le Vérificateur général à ce sujet.

13. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules nos 23, 24, 25, 26, 36, 37 et 41 de la première session de la trente-deuxième législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

Bill Clarke

TREIZIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS A LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 22 MARS 1982

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le lundi 22 mars 1982

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

TREIZIÈME RAPPORT

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié les sections suivantes des Comptes publics du Canada, Volume 1, pour l'année financière terminée le 31 mars 1981:

a) Section 2-États financiers vérifiés du gouvernement du Canada, et

b) Section 3-Observations du Vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada.

2. Nous remercions les témoins qui ont comparus devant votre Comité de leur collaboration.

3. Votre Comité a entendu le témoignage du Vérificateur général et, au nom du gouvernement, celui du Contrôleur général, relativement aux deux sections susmentionnées du Volume I des Comptes publics de 1981. La plus grande Partie du témoignage concernait les trois questions principales suivantes, les deux dernières découlant des deux réserves du Vérificateur général:

a) les problèmes découlant pour les gouvernements des principes comptables actuels;

b) les prêts et souscriptions pour l'aide au développement international (prêts consentis à des taux d'intérêt très favorables);et

c) le passif non-comptabilisé.

Principes comptables

4. Votre Comité désire faire remarquer que les principes comptables généralement acceptés ont été mis au point pour utilisation dans le secteur privé. Ces principes sont différents des conventions comptables observées par le gouvernement du Canada. Il se peut bien que les principes mis au point pour le secteur privé ne conviennent pas au secteur public.

5. Le Vérificateur général a déclaré que les objectifs du rapport et une bonne compréhension des états financiers sommaires du gouvernement et de leur utilisation doivent être établis avant d'arrêter d'autres principes comptables pour les gouvernements.

6. Au nom du gouvernement, le Contrôleur général a déclaré que les principes comptables existants doivent se conformer aux lois régissant la préparation des comptes et des états financiers du gouvernement du Canada. En conséquence, votre Comité est conscient que la loi actuelle peut devoir être amendée pour améliorer les rapports financiers du gouvernement du Canada.

7. Le Contrôleur général a indiqué que des études importantes sur les objectifs des rapports sommaires au gouvernement du Canada, ainsi que sur les principes comptables, étaient en cours. Par exemple, l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) a constitué (le comité de la comptabilité et de la vérification du secteur public. Votre Comité exhorte le bureau du Contrôleur général à accélérer ses études et encourage le gouvernement à maintenir une coordination étroite avec l'Institut canadien des comptables agréés et autres, relativement à ces questions. Votre Comité a 1'intention de vérifier tous les ans les études du Contrôleur général.

8. Votre Comité est préoccupé par le fait qu'il n'existe pas de définition juridique claire des responsabilités ministérielles en matière de préparation des états financiers du gouvernement et d'élaboration de conventions comptables. Votre Comité a noté les observations du Vérificateur général sur la nécessité à cet égard d'une forte administration centrale au sein du gouvernement du Canada. En conséquence, votre Comité recommande des amendements appropriés à la Loi sur l'administration financière afin d'investir le Président du Conseil du Trésor de la responsabilité et du pouvoir d'améliorer les méthodes comptables utilisées par le gouvernement.

Prêts consentis à des taux d'intérêt très favorables

9. Votre Comité note les opinions divergentes du Vérificateur général et du gouvernement sur la question de l'évaluation des prêts consentis à des taux d 'intérêt très favorables. Le Vérificateur général a exprimé l'opinion que le gouvernement doit entreprendre immédiatement de consigner et de réévaluer les prêts et souscriptions pour l'aide au développement international, c'est-à-dire les prêts consentis à des taux d'intérêt très favorables. D'un autre côté, le gouvernement a déclaré que les pratiques comptables actuelles répondent le mieux aux objectifs des états financiers en ce qui concerne les prêts consentis à des taux d'intérêt très

favorables et que la procédure en vigueur assure également l'uniformité des comptes.

10. En attendant les résultats des études susmentionnées du Contrôleur général, votre Comité désire ne divulguer aucune recommandation pour l'instant. Toutefois, il désire insister sur l'urgence de mettre au point des principes comptables pour les gouvernements afin de résoudre des questions telles que l'évaluation des prêts consentis à des taux d'intérêt très favorables.

Passif non-comptabilisé

11. Votre Comité a entendu le témoignage du Vérificateur général, à l'appui de l'opinion contenue dans sa deuxième réserve concernant les états financiers du gouvernement, selon lequel il faut améliorer la façon de rendre compte et de déclarer les passifs tels que les parties indexées des pensions pour les fonctionnaires en retraite, les prestations de cessation d'emploi, les congés annuels gagnés et impayés. Le Vérificateur général a évalué à 4.2 milliards de dollars en 1981 le passif résultant de l'indexation des rentes, c'est-à-dire la Loi sur les prestations de retraite supplémentaires. Le budget correspondant pour les prestations de cessation d'emploi s'élevait à 1.2 milliard de dollars. Toutefois, il n'y a pas eu de budget pour les congés annuels parce que le Vérificateur général s'est aperçu que les renseignements nécessaires n'étaient pas disponibles.

12. Votre Comité a noté les points de vue du gouvernement, tels qu'exprimés dans le témoignage du Contrôleur général du Canada, selon lequel le passif non-comptabilisé ne l'a pas été pour des raisons d'uniformité comptable et en raison de certains obstacles contenus dans le cadre législatif, tels que la Loi sur les prestations de retraite supplémentaires.

13. Votre Comité admet l'existence et l'importance du passif pour les prestations de cessation d'emploi et les congés annuels. Votre Comité désire insister sur la nécessité que le Contrôleur général tienne compte de ce passif au cours de ses études sur les principes comptables des gouvernements.

14. Votre Comité accepte 1'opinion du Vérificateur général selon laquelle le passif découlant de la Loi sur les prestations de retraite supplémentaires peut être calculé. Le Contrôleur général a ultérieurement déclaré que les dispositions de la Loi sur les prestations de retraite supplémentaires empêchent l'enregistrement de ces passifs. En conséquent, votre Comité recommande que le gouvernement étudie l'opportunité d'amender la Loi sur les prestations de retraite supplémentaires afin d'enregistrer l'insuffisance actuarielle comme passif dans les comptes du Canada.

Résumé des recommandations

15. Votre Comité recommande que:

a) le Contrôleur général rende compte à votre Comité des progrès réalisés dans les études concernant les principes comptables pour les gouvernements, d'ici le 31 octobre 1982, et tous les ans par la suite, jusqu'à ce que ces principes aient été établis et soient utilisés au gouvernement du Canada;

b) le gouvernement envisage 1'opportunité d'amender la Loi sur l'administration financière afin d'investir le Président du Conseil du Trésor et de la responsabilité du pouvoir d'améliorer les méthodes comptables utilisées par le gouvernement; et

c) le gouvernement envisage l'opportunité d'amender la Loi sur les prestations de retraite supplémentaires afin d'enregistrer l'insuffisance actuarielle découlant de cette loi comme passif dans les comptes du Canada.

16. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules nos. 38,39 et 48 de la première session de la trente-deuxième législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

BILL CLARKE

QUATORZIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS A LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 26 MAI 1982

RAPPORT A LA CHAMBRE

LE MERCREDI 26 MAI 1982

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

QUATORZIÈME RAPPORT

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 terminée le 31 mars 1981 et, en particulier, le chapitre 11 portant sur la vérification intégrée de la Corporation des Musées nationaux du Canada (la Corporation).

2. Votre Comité remercie les témoins de leur collaboration.

3. Votre Comité a entendu des témoignages sur les principaux points soulevés par la vérification intégrée de la Corporation, et plus particulièrement sur les aspects suivants:

a) faiblesses d'organisation; et

b) gestion des collections.

Faiblesses d'organisation

4. Votre Comité s'inquiète du fait que, bien qu'il assume des responsabilités d'envergure en vertu de la Loi sur les Musées nationaux, le conseil d'administration de la Corporation soit composé de membres bénévoles travaillant à temps partiel, y compris le Président et le Vice-Président, à l'exception de deux membres nommés d'office. Le Secrétaire général de la Corporation, qui a rang de Sous-ministre, est lié par les règlements qu'établit le conseil et ne remplit que les fonctions qui lui sont assignées. Par ailleurs, votre Comité a remarqué que chacun des directeurs de musée peut, en vertu de la Loi, diriger l'activité de son musée de façon tout à fait indépendante du Secrétaire général. Votre Comité conclut donc qu'il y a confusion dans les rôles et les fonctions des hauts fonctionnaires de la Corporation, et convient, avec le Vérificateur général, que ces chevauchements et cette imprécision dans la définition des fonctions des divers membres de la Corporation nuisent à l'efficacité des opérations et à l'imputabilité des gestionnaires quant à leurs tâches respectives.

Gestion des collections

5. Votre Comité a noté que le gouvernement avait annoncé récemment la création d'une société d'État pour construire une nouvelle galerie nationale et un nouveau musée de l'homme d'ici cinq ans. Votre Comité a également noté qu'aucune disposition n'a été prise au sujet des deux autres musées nationaux ou de l'acquisition d'installations d'entreposage convenables pour tous les musées. Votre Comité est préoccupé par le fait que les collections de la Corporation sont entreposées dans de très mauvaises conditions et se détériorent gravement. Par exemple, votre Comité trouve scandaleux que les collections d'invertébrés et d'histoire du Musée national de l'homme se trouvent dans des locaux condamnés par le Commissaire fédéral des incendies. En outre, de l'avis de votre Comité, la Collection aéronautique nationale est toujours logée à la base aérienne de Rockcliffe dans des conditions minables.

6. La Corporation a indiqué que son programme de répertoire national permettait Un contrôle des collections assez efficace pour en assurer une bonne gestion. Cependant, votre Comité a noté que ce programme était destiné à répertorier les objets conservés dans les musées de tout le Canada et que, comme le Vérificateur général l'a souligné, l'envergure de ce programme n'a jamais été définie ni évaluée. Votre Comité conclut que le programme de répertoire national de la Corporation n'est pas approprié pour le contrôle des collections.

Recommandations

7. Votre Comité recommande:

a) que le Ministre des communications étudie de toute urgence la possibilité de modifier la Loi sur les musées nationaux afin de créer un poste de Sous-ministre, dont le titulaire aurait des pouvoirs clairement définis et serait responsable devant le conseil d'administration et les directeurs de musée de la Corporation, et qu'il le fasse en se fondant sur les résultats de la vérification intégrée du Vérificateur général, sans tenir compte des autres enquêtes connexes, par exemple celle du Comité d'étude de la politique culturelle fédérale (le Comité Applebaum-Hébert);

b) que la Corporation veille immédiatement à ce que les collections soient abritées dans des locaux sûrs et appropriés Comité des comptes publics - quatorzième rapport - le 26 mai 1982 en attendant la construction de la nouvelle galerie nationale et du nouveau musée de l'homme, et que des dispositions soient prises afin que tous les musées disposent d'installations convenables

pour l'exposition et l'entreposage de leurs collections; et

c) que la Corporation définisse et évalue immédiatement l'envergure de son programme de répertoire national.

8. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules nos 46,47 et 57 de la première session de la trente-deuxième législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

BILL CLARKE

QUINZIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS A LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 26 MAI 1982

RAPPORTS A LA CHAMBRE

LE MERCREDI 26 MAI 1982

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

QUINZIÈME RAPPORT

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié les états financiers des sociétés Eldorado Nucléaire Limitée et Eldorado Aviation Limitée (Eldorado> figurant dans le Volume Il! des Comptes publics du Canada pour l'année financière terminée le 31 mars 1981.

2. Votre Comité remercie les témoins de leur collaboration.

3. Votre Comité s'est penché sur un certain nombre des questions concernant les états financiers de la société Eldorado, notamment sur les points suivants:

a) le rôle de la société en tant qu'instrument de l'administration de l'État;

b) la décision de fermer la mine d'uranium Beaverlodge à Uranium City, en Saskatchewan;

c) la méthode d'approbation des dépenses en immobilisations de la société; et

d) la nécessité de procéder à une vérification intégrée de ses opérations.

Rôle de la société comme instrument de l'administration de l'État

4. La société Eldorado a déclaré qu'elle n'était pas un instrument direct de l'Etat en mettant l'accent sur sa vocation commerciale. Cependant, votre Comité a relevé les exemples suivants de la participation du gouvernement aux affaires d'Eldorado qui contredisent cette déclaration et laissent entendre qu'elle est bel et bien un instrument de l'administration de l'État:

a) à la demande du gouvernement, l'Eldorado a accepté de mettre sur pied une raffinerie d'uranium, à Blind River en Ontario plutôt qu'à Port Hope (Ont.), site qu'elle aurait préféré. Votre Comité croit comprendre que les

coûts de relocalisation de la nouvelle usine de raffinerie sont considérables;

b) en mars 1981, l'Eldorado a reçu du gouvernement 14.5 millions de livres d'uranium contre 300 millions de dollars en actions ordinaires et privilégiées. L'injection de capitaux-actions obtenue grâce à ce transfert a permis à la société de faire face aux pertes subies lors de la fermeture de la mine Beaverlodge. En outre, Eldorado a pu, grâce à ce transfert, acquérir la Gulf Minerals Canada Ltée, étendant ainsi ses propriétés minières dans le nord de la Saskatchewan; et

c) il est arrivé à l'occasion que le gouvernement ait offert des modalités de financement favorables à la société sous forme de prêts à long terme à faible taux d'intérêt.

5. Votre Comité a conclu que la société Eldorado est assujettie aux contraintes de l'administration de l'État et que le gouvernement devrait énoncer clairement et publiquement quels sont ses objectifs. Si le gouvernement ne lui fixe pas d'objectifs au titre de l'administration de l'État, il devrait renoncer à participer aux affaires de cette société et en faire une véritable société de la Couronne à vocation commerciale.

6. Votre Comité dénonce, dans les termes les plus vigoureux possibles, la forme d'organisation commerciale actuelle des sociétés de la Couronne qui permet au gouvernement de leur verser d'importantes sommes en deniers publics sans en rendre compte au Parlement et au gouvernement. Il a déjà fait valoir ce point de vue dans d autres rapports présentés à la Chambre. Votre Comité recommande au gouvernement de présenter un projet de loi sur ces sociétés qui lui permettrait:

a) d'établir des objectifs pour les sociétés qu'il contrôle;

b) d'améliorer les mécanismes de surveillance, de contrôle et d'imputabilité concernant l'utilisation des fonds publics par les sociétés de la Couronne; et

c) de créer un nouveau ministère chargé de surveiller toutes les sociétés de la Couronne pour le compte du gouvernement et de faire rapport de ses activités au Parlement.

La décision de fermer Beaverlodge

7. Les témoignages présentés à votre Comité par la société Eldorado ont démontré clairement que dès 1979, cette dernière savait que les frais d'exploitation allaient augmenter à cause de la chute des prix et de la baisse de

qualité des minerais d'uranium extrait à la mine Beaverlodge. En 1980, la société a enregistré de lourdes pertes. Cela ne l'a pourtant pas empêché, semble-t-il, de maintenir son programme d'expansion à la mine Beaverlodge et de poursuivre des activités d'appoint comme l'achat d'un nouvel avion jusqu'à ce qu'elle rende publique sa décision de fermer la mine (décembre 1981). Votre Comité en a donc conclu, qu'Eldorado n'a pas convenablement coordonné sa décision de fermer la mine Beaverlodge avec l'abandon de son programme d'expansion de cette mine.

8. Votre Comité estime que la fermeture de la mine Beaverlodge punira non seulement bon nombre d'employés de leur gagne-pain, mais finira par détruire l'infrastructure économique d'Uranium City et des localités environnantes du nord de la Saskatchewan qui comptent sur les ressources de cette ville.

9. Votre Comité se réjouit de voir que la société Eldorado a consenti de généreuses prestations de cessation d'emploi à ses employés de Beaverlodge. Il recommande à la société de poursuivre ses bons offices au sein du groupe de travail qui a été établi afin de protéger l'avenir d'Uranium City. La société devrait s'acquitter des obligations qui découlent de la fermeture de cette mine, en portant une attention particulière aux recommandations du groupe de travail.

Méthode d'approbation des dépenses en immobilisations

10. Votre Comité a passé en revue la méthode d'approbation des dépenses en immobilisations de la société Eldorado compte tenu des renseignements généraux fournis lors des témoignages et de certaines réponses que la société a fourni par écrit au Comité en réponse à des questions détaillées qui lui avaient été posées. Votre Comité note avec plaisir l'existence de certains contrôles au sein même de la compagnie en matière de planification et de mise en oeuvre des dépenses en immobilisations. Cependant, il n'a pas été sans remarquer que la société n'avait pas de véritable méthode de planification stratégique, mais s'en tenait plutôt, semble-t-il, à un plan opérationnel triennal. Votre Comité rappelle que stratégie et planification opérationnelle sont deux choses fondamentalement différentes. La planification stratégique consiste à établir et à revoir les objectifs fondamentaux d'une entreprise en formulant des plans à long terme dans le domaine administratif, plans qui établissent la vocation ou l'orientation d'une société; cette méthode comprend l'évaluation des coûts et des avantages de solutions de rechange et, pour ce qui est du secteur public, la conformité avec les objectifs poursuivis par l'État. La planification opérationnelle, par contre, tient de la planification stratégique et pourrait être définie comme le processus qui consiste à mener à bien certaines tâches; elle

permet d'anticiper les résultats, d'établir les objectifs à atteindre et d'en prévoir les coûts.

11. Même si votre Comité ne remet pas en question je caractère capricieux du marché de l'uranium et les longs délais auxquels la société Eldorado est assujettie dans la planification de ses projets, il a remarqué qu'une meilleure planification stratégique de ses activités à Beaverlodge lui aurait permis d'en prévoir la fermeture et de réaliser ainsi des économies substantielles. Il recommande donc que la société se dote d'une capacité effective de planification stratégique.

Vérification intégrée

12. Votre Comité a déjà conclu dans un rapport précédent que le refus de la société Eldorado de participer elle-même à une vérification intégrée était inacceptable et que les raisons fournies étaient indéfendables. Votre Comité regrette également qu'on ait chargé un cabinet privé de la vérification des livres d'Eldorado au lieu de la confier au Vérificateur général. Votre Comité conclut qu'une vérification intégrée lui aurait été profitable car elle lui aurait permis de se rendre compte plus tôt de la nécessité de fermer sa mine de Beaverlodge réduisant ainsi les frais que cette fermeture a occasionnés.

Sommaire des recommandations

13. Votre Comité recommande:

a) que le gouvernement établisse immédiatement des directives administratives à l'intention de la société Eldorado pour qu'elle tienne compte des questions de rentabilité, d'efficacité et d'économies publiques dans l'exercice de ses activités ou qu'il renonce à participer aux affaires d'Eldorado et qu'il en fasse une véritable société d'État à vocation commerciale;

b) que le gouvernement songe à présenter un projet de loi sur les sociétés de la Couronne qui lui permettrait d'établir les objectifs de celle dont il a le contrôle, d'améliorer les méthodes de surveillance, de contrôle et d'imputabilité de ces sociétés en matière d'utilisation des fonds publics et de créer un nouveau ministère chargé de superviser toutes les sociétés d'État pour le compte du gouvernement et de faire rapport de ses activités au Parlement;

c) que la société Eldorado poursuive ses efforts de participation active au sein du groupe de travail d'Uranium City et s'acquitte des obligations qui lui incombent, découlant de la fermeture de sa mine de Beaverlodge;

d) que la société Eldorado établisse un véritable système de planification stratégique;

e) que la société Eldorado demande une vérification intégrée de ses activités; et

f) qu'elle fasse rapport à votre Comité au plus tard le 31 décembre 1982 et tienne compte des recommandations faites dans le présent rapport.

14. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules nos 42,43 et 57 de la première session de la trente-deuxième législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

BILL CLARKE

SEIZIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS A LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 23 JUIN 1982

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le mercredi 23 juin 1982

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

SEIZIÈME RAPPORT

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 pour l'année financière terminée le 31 mars 1981 et, en particulier, a entrepris l'étude du chapitre 1 3-Vérification intégrée du ministère des Postes.

2. Votre Comité remercie les témoins de leur collaboration.

3. L'adoption, en octobre 1981, de la Loi sur une Société canadienne des postes a fait du ministère des Postes la Société canadienne des postes (la Société). Ce sont donc des représentants de la Société qui ont comparu devant votre Comité lors des audiences qui ont été tenues pour permettre au Comité de mieux comprendre les programmes élaborés par la Société afin d'améliorer son exploitation. Votre Comité prévoit terminer son étude de la vérification intégrée à une date ultérieure.

4. Votre Comité a entendu des témoignages portant sur les programmes de la Société visant à améliorer son exploitation; et il a également étudié les principaux éléments qui se sont dégagés de ces témoignages, soit:

a) la qualité du service;

b) les responsabilités de vérification du Vérificateur général;

c) les relations de travail; et

d) l'autonomie financière.

Qualité du service

5. Votre Comité a reçu une liste des dix-huit critères de rendement utilisés par la direction de la Société pour évaluer la qualité des services et d'autres activités de la Société telles les relations industrielles, les systèmes de gestion et les communications. La Société a refusé de donner de plus amples détails sur ces critères puisqu'elle n'a pu

jusqu'à présent obtenir un consensus de ses clients quant à leur validité; de plus, ces critères évoluent fréquemment et forceraient la Société à évaluer son rendement en fonction d'objectifs changeants. Votre Comité espère recevoir un peu plus tard de la Société un rapport détaillé sur ces dix-huit critères d'évaluation du rendement.

Responsabilités de vérification du Vérificateur général

6. Votre Comité a remarqué que le gouvernement avait nommé le Vérificateur général covérificateur de la Société pour une période initiale de deux ans. Votre Comité s'oppose au principe de la covérification puisqu'il le juge peu rentable, coûteux et inefficace. Bien qu'il croie que le Vérificateur général devrait être le seul vérificateur de la Société, votre Comité reconnaît qu'il existe dans la Loi sur la Société canadienne des postes une disposition prévoyant que les états financiers de la Société seront vérifiés conjointement par deux vérificateurs. Votre Comité se préoccupe également du fait que le gouvernement a récemment confirmé son intention de ne pas renouveler le mandat du Vérificateur général à titre de covérificateur de la Société, comme en témoigne la correspondance échangée entre ce dernier et le Premier ministre. Puisque le Vérificateur général connaît à fond les opérations postales et qu'il a joui d'un mandat ininterrompu à titre de vérificateur de la Société des postes, votre Comité conclut que le Vérificateur général devrait demeurer un des covérificateurs de la Société tout au moins jusqu'à ce que celle-ci atteigne à l'autonomie financière.

7. Votre Comité a observé qu'en l'absence d'une loi appropriée sur les sociétés de la Couronne, les responsabilités de vérification du Vérificateur général étaient maintenant limitées à une coattestation des vérifications effectuées. Ainsi; le Vérificateur général, bien qu'il ait entrepris la vérification intégrée du Ministère, n'a le mandat ni de donner suite aux conclusions qui en seront tirées ni de mener d'autres vérifications intégrées de la nouvelle Société. Votre Comité est d'avis que le Vérificateur général devrait recevoir un tel mandat.

8. Votre Comité a cru déceler un conflit entre l'obligation qu'a le Vérificateur général de faire rapport au Parlement aux termes de la Loi sur le Vérificateur général et la responsabilité qui lui incombe de faire rapport à la Société et au Ministre à titre de covérificateur, laquelle est définie dans la Loi sur la Société canadienne des postes. Les circonstances dans lesquelles le Vérificateur général doit présenter un rapport tout d'abord au Parlement ou à la Société et au Ministre ne sont pas claires.

Relations de travail

9. Votre Comité a été heureux de prendre note des efforts déployés par la Société afin d'améliorer les relations de travail, Comité des comptes publics - seizième rapport - le 23 juin 1982 notamment en ce qui concerne le service de la paye et la procédure de règlement des griefs. Votre Comité a également remarqué qu'il s'agit là d'un des secteurs pour lesquels la Société a établi des critères d'évaluation du rendement. Votre Comité encourage la Société à poursuivre ces efforts et lui demande de lui fournir de plus amples renseignements sur ces mesures, de sorte qu'il soit au fait des progrès réalisés à ce chapitre.

Autonomie financière

10. La Société a déclaré avoir mis au point des plans visant à lui permettre d'atteindre à l'autonomie financière, précisant que ces plans comprenaient un calendrier de la réalisation des divers objectifs. Afin d'évaluer les progrès effectués par la Société à cet égard, votre Comité désire demander à cette dernière de lui fournir ce calendrier.

Recommandations

11. Votre Comité recommande:

a) que le gouvernement retienne les services du Vérificateur général comme covérificateur de la Société tout au moins jusqu'à ce que celle-ci atteigne à l'autonomie financière;

b) que le gouvernement étudie l'opportunité de modifier ou promulguer la loi pertinente afin de préciser les responsabilités de vérification du Vérificateur général;

c) que le Ministre permette au Vérificateur général de donner suite à son présent rapport de vérification intégrée du ministère des Postes et de mener plus tard d'autres vérifications intégrées de la Société; et

d) que la Société présente à votre Comité, d'ici le 31 décembre 1982, un rapport sur les progrès effectués en ce qui a trait aux dix-huit critères d'évaluation de rendement, aux relations de travail et à l'autonomie financière.

12. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules nos 44,45 et 59 de la première session de la 'rente-deuxième législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

BILL CLARKE

DIX-SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS A LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 30 JUILLET 1982

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le vendredi 30 juillet 1982

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DIX-SEPTIÈME RAPPORT

(Rapport sur diverses questions)

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 pour l'année financière terminée le 31 mars I 98 I et, en particulier, les trois points suivants:

A-Chapitre 3-La gestion de l'utilisation optimale du personnel;

B-Chapitre 8-La vérification intégrée des activités du ministère
des Pêches et Océans; et

C-Le paragraphe 15.6-Ministère des Transports Double bénéfice au Canadien national en raison de la considération incomplète des retombées financières importantes d'une nouvelle loi.

2. Le Comité remercie les témoins de leur collaboration.

A- La gestion de l'utilisation optimale du personnel

3. Le Comité a recueilli le témoignage des principaux organismes s'occupant de la gestion de 1'utilisation optimale du personnel, c'est-à-dire du Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) et de la Commission de la Fonction publique (la Commission), et a étudié les problèmes suivants:

a) les responsabilités respectives du Secrétariat et de la Commission relatives à l'application de leurs politiques;

b) le partage des responsabilités entre le Secrétariat et la Commission; et

c) les progrès du Secrétariat et de la Commission en matière de planification et de formation des ressources humaines et de systèmes d'information, suite aux observations du Vérificateur général.

4. Le Secrétariat a déclaré qu'il n'entendait pas exercer un aussi grand contrôle en matière de surveillance, de suivi et d'évaluation de ses politiques relatives à la gestion des activités -quotidiennes des ministères. Le Comité est d'accord avec le Vérificateur général pour que le Conseil du Trésor, par l'entre-mise de son Secrétariat, contrôle et évalue ses propres politiques. Il estime donc que le Secrétariat devrait mettre en oeuvre toutes les mesures de contrôle nécessaires pour s'assurer que les ministères appliquent ses politiques.

5. Le Comité note que le Secrétariat et la Commission se sont entendus sur le partage des rôles et responsabilités en matière de gestion du personnel. Le Comité a reçu un résumé de cette entente et constate que dans bien des domaines les responsabilités continuent de chevaucher ou que leur partage n'est pas clair. Le Comité recommande à ces organismes de résoudre ces difficultés avant de mettre en oeuvre leur projet de partage des responsabilités.

6. Le Comité a appris que la formation et le développement du personnel sont assujettis aux lignes directrices générales du Secrétariat, la formation en gestion et dans des domaines spéciaux étant déléguée à la Commission, la formation des cadres étant laissée aux ministères. Ici encore, le Comité estime que le partage des responsabilités entre les deux organismes centraux n'est pas clair. Il croit que le Vérificateur général a raison d'affirmer que les méthodes de détermination des besoins en formation et d'évaluation des programmes de formation ne sont pas satisfaisantes. Par exemple, les ministères ont offert des cours de formation pour récompenser certains employés plutôt que pour répondre à des besoins de formation clairement établis à l'aide des systèmes d'évaluation du personnel. Le Comité estime qu'il faut mettre fin à cette pratique. En conclusion, il est d'avis que le Secrétariat devrait réviser ses politiques et pratiques en matière de formation, ainsi que celles des ministères, de manière que les améliorations nécessaires soient apportées.

7. Le Secrétariat et la Commission ont admis le chevauchement de leurs systèmes respectifs d'information sur les ressources humaines. Le Comité se demande, à l'instar du Vérificateur général, pourquoi près de 60% des données requises par la Fonction publique sont identiques à celles qui sont exigées par les organismes centraux. Le Comité recommande aux parties responsables de faire disparaître ce chevauchement inutile.

B- Vérification intégrée des activités du ministère des Pêches et Océans (le Ministère)

8. Le Comité a recueilli des témoignages relativement aux principales questions qu'a soulevées la vérification intégrée des activités du Ministère, qui a surtout porté sur les points suivants:

a) la surcapitalisation de l'industrie des pêches et des programmes connexes d'aide aux bateaux de pêche du Ministère (et d'autres ministères gouvernementaux);

b) le coût/efficacité des crédits affectés à chaque espèce de poisson;

c) les faiblesses du service de soutien du Ministère; et

d) l'efficacité et la pertinence de divers programmes du Ministère, incluant le programme des piscifactures.

9. Le Vérificateur général a signalé la gravité du problème résultant de trop de moyens de pêche, dans l'industrie des pêches canadienne. Le Comité s'inquiète qu'il ait constaté que le Programme d'aide aux bateaux de pêche du Ministère aggravait le problème du nombre excédentaire de bateaux de pêche. Des lacunes connexes existaient aussi dans le système de contingentement des bateaux de pêche du Ministère. Le Comité a également appris que d'autres programmes du gouvernement, par exemple ceux qu'administre le ministère de l'Industrie et du Commerce, subventionnent également la construction de bateaux dont on n'a pas besoin. Le Comité estime que ces subventions vont à l'encontre des principaux objectifs du Ministère, dont il est fait état dans le budget des dépenses, à savoir l'utilisation rationnelle et économique des ressources halieutiques du Canada. Le Comité met donc en question l'utilité des programmes de subvention aux bateaux de pêche et recommande que ces programmes soient revus.

10. Le Vérificateur général a signalé que dans les Maritimes, le Ministère affectait des sommes très différentes aux diverses espèces de poisson, à savoir de 3 cents le dollar pour la valeur au débarquement des pétoncles à 12,60 $ le dollar pour la valeur au débarquement du saumon. En dépit des explications fournies par le Ministère, le Comité partage l'avis du Vérificateur général et estime que le Ministère n'a pas cherché à déterminer combien il devrait dépenser pour chaque espèce. Le Comité recommande par conséquent au Ministère de procéder immédiatement à cette analyse en vue d'assurer 1'utilisation rationnelle des deniers publics dans l'industrie des pêches au Canada.

11. Le Vérificateur général a constaté certaines lacunes du service de soutien du Ministère dans les domaines de la gestion de l'informatique, de la gestion de l'utilisation optimale du personnel, de la vérification interne et de la gestion du matériel et des installations. Le Ministère a

reconnu l'existence de ces faiblesses et s'est engagé à adopter des mesures de redressement dans des délais précis. Le Comité a demandé au Ministère de lui présenter le 31 décembre 1982, un rapport sur l'amélioration des services de soutien.

12. Le Comité a étudié les conclusions du Vérificateur général sur l'économie, l'efficacité et l'efficience des divers programmes du Ministère, notamment:

a) Les piscifactures-Le Comité estime que le Ministère fait preuve d'une grande inefficacité en ce domaine et lui recommande d'adopter des mesures rectificatives aussitôt que possible;

b) La répartition des droits de pêche-Le Comité partage l'avis du Vérificateur général et estime que la répartition actuelle entre secteurs de pêche côtière et hauturière aboutit à une situation où chacun de . . . ces deux secteurs est enclin à prendre trop de poissons trop rapidement; il en résulte du poisson de piètre qualité, d'énormes quantités dépassant la demande, une réduction des prix, et enfin, des périodes d'inactivité après que les quotas ont été atteints. Le Comité recommande que le Ministère réétudie son système de répartition et le révise en tenant compte des conclusions du Vérificateur général; et

c) La qualité des renseignements socio-économiques utilisés par le Ministère-Le Comité estime que les données recueillies en ce moment, par exemple les études en matière de coût et de gains de la flotte de pêche et celle sur le revenu des pêcheurs, ne sont pas entièrement adéquats et que le Ministère devrait s'en servir davantage lorsqu'il décide de la répartition des stocks. Le Comité recommande par conséquent que le Ministère obtienne de meilleurs renseignements socio-économiques.

Votre Comité recommande aussi de rendre compte des progrès réalisés au sujet des rubriques cités plus haut et cela pour le 31 décembre 1982.

C - Ministère des Transports-Double bénéfice au Canadien national (CN)

13. Le Comité a recueilli le témoignage de représentants des ministères des Transports et des Finances, de la Commission canadienne des transports (CCT), du Vérificateur général et du CN lui-même au sujet des paiements doubles faits aux Chemins de fer nationaux du Canada. Plusieurs questions ont été abordées, notamment:

a) la non-considération par le ministère des Transports de

toutes les implications financières importantes de la Loi de 1978 sur la révision du capital des Chemins de fer nationaux du Canada; et

b) l'existence ou non d'un bénéfice double, et dans l'affirmative les mesures à prendre à ce sujet.

14. L'adoption, en 1978, de la Loi sur 'la révision du capital des chemins de fer nationaux du Canada a modifié la structure du capital du CN et ses relations financières avec le gouvernement, notamment au chapitre des subventions versées par la CCT pour l'exploitation de certains embranchements et services de passagers peu rentables, et du paiement par le ministère des Transports des déficits du CN antérieurs à 1975. De 197 I à 1975, le CN a été déclaré admissible à ces subventions de la CCT et a aussi subi des pertes donnant droit à une compensation des Transports. Il s'agissait pour chaque année considérée, déduire le montant des subventions de la CCT avant de calculer le montant de la compensation. accordé par le ministère des Transports. Mais un remboursement de l'ordre de 150 millions de dollars de la CCT a été retardé et est demeuré en souffrance au moment de la réforme de la Loi en 1977. Le Vérificateur général a établi, et les représentants du ministère des Transports ont déclaré devant le Comité, que les officiels de ce ministère n'avaient pas tenu compte de cette subvention non versée par la CCT au moment de soumettre au ministre et au cabinet la Loi sur la révision du capital. Il s'est donc trouvé que le CN a été payé deux fois, la CCT ayant payé 53 millions de dollars de 1978 à I 980. De plus, les officiels des Transports n'ont à aucun moment consulté la CCT. Le Comité estime fort regrettable cette omission de leur part et recommande au Conseil du Trésor de prendre des dispositions pour que toutes les incidences financières d'une nouvelle loi soient bien comprises afin d'éviter la répétition de cas semblables. Le Comité recommande notamment que le Bureau du Conseil privé veille à ce que tous les ministères appliquent le Guide pour la préparation et le traitement des dossiers du Cabinet.

15. Ayant établi que le CN avait été payé deux fois, le Comité estime que le gouvernement devrait accepter la recommandation du Vérificateur général et régler ce problème, en raison des demandes que le CN continue de présenter pour obtenir de la CCT les mêmes subventions qu'il recevait avant I 978, et que le gouvernement rende compte à votre Comité pour le 31 décembre 1982.

Recommandations

16. Concernant la gestion de l'utilisation optimale du personnel, le Comité recommande:

a) que le Secrétariat du Conseil du Trésor mette en oeuvre toutes les mesures de contrôle nécessaires pour s'assurer que les ministères appliquent ses politiques;

b) que le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique tirent au clair le chevauchement de leurs responsabilités avant d'adopter le partage des responsabilités qu'ils ont présenté au Comité;

c) que le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique examinent leurs politiques et pratiques de formation, ainsi que celles des ministères, pour s'assurer que les améliorations recommandées par le Vérificateur général soient bien apportées; et

d) que les organismes centraux et ministères responsables du dédoublement des systèmes d'information sur les ressources humaines mettent fin à ce double emploi.

17. Concernant la vérification intégrée des activités du ministère des Pêches et Océans, le Comité recommande:

a) que le gouvernement réévalue l'efficacité et les besoins de ses programmes d'aide aux bateaux de pêche;

b) que le Ministère entreprenne immédiatement une analyse de 1'affectation relative de ses fonds pour chaque espèce de poisson, de manière à pouvoir mieux justifier ses crédits et à garantir une utilisation vraiment économique et rentable des deniers publics dans le domaine des ressources halieutiques du Canada;

c) que le Ministère améliore ses services de soutien;

d) que le Ministère mette en oeuvre des mesures susceptibles d'accroître l'efficacité de ses piscifactures;

e) que le Ministère réévalue sa méthode de répartition de stocks et en élabore une nouvelle en tenant compte des conclusions du Vérificateur général;

f) que le Ministère prenne des dispositions propres à améliorer la qualité de ses renseignements socio-économiques et en fasse une meilleure utilisation lorsqu'il prend des décisions relatives à la répartition des stocks; et

g) que le Ministère rende compte à nouveau à votre Comité pour le 31 décembre 1982 au sujet des recommandations précédentes.

18. Concernant le ministère des Transports et les paiements doubles effectués au CN, le Comité recommande:

a) que le ministère des Transports prenne les mesures adéquates pour que double bénéfice ne puisse se reproduire;

b) que le Conseil du Trésor prenne des mesures pour que les incidences financières d'une nouvelle loi soient bien comprises par les officiels responsables, par leur ministre et par le cabinet;

c) que le Bureau du Conseil privé veille à ce que tous les ministères appliquent les dispositions du Guide pour la préparation et le traitement des dossiers du cabinet; et

d) que le gouvernement trouve une solution au problème des versements doubles effectués au CN, et rende compte à votre Comité pour le 3 I décembre 1982.

19. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules nos 51, 55, 56, et 62 de la première session de la trente-deuxième législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

BILL CLARKE,

Annexe D

PRÉFACE AUX

ETATS FINANCIERS VÉRIFIÉS

DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Les conventions comptables adoptées par le gouvernement et résumées à la note 1 afférente aux états financiers, résultent de perfectionnements continus au cours des années, et deviennent la base de préparation des états financiers, conçus principalement afin de fournir une comptabilité des ressources financières affectées par le Parlement. L'exigence fondamentale de faire rapport conformément au pouvoir législatif résulte en une présentation de renseignements financiers significativement différente de celle que l'on trouve dans le secteur privé. La comptabilité d'exercice employée dans le secteur privé reflète plutôt les frais encourus dans le but de produire des recettes; les conventions suivies par le gouvernement, selon lesquelles les recettes sont sur une comptabilité de caisse et les dépenses (l'emploi des crédits) généralement sur une comptabilité d'exercice, accommode le mieux la présentation de rapports au Parlement.

Les quatre états financiers de cette section, de même que les notes y afférentes, sont présentés pour vérification conformément à l'article 55 de la Loi sur l'administration financière. Ces états forment la base de justification par le gouvernement de sa gestion des autorisations financières accordées par le Parlement. Les autres sections de ce volume, de même que les volumes II et III des Comptes publics, sont conçus afin de fournir des renseignements à l'appui des états financiers.

Le premier état financier est l'état des opérations, lequel résume toutes les opérations du gouvernement, tel que défini à la note 1 (ii), et indique la façon dont les besoins financiers ont été rencontrés, et l'effet de ces opérations sur la caisse. Les opérations financières sont classées en quatre catégories principales: budgétaires, non budgétaires, de change, et de la dette non échue.

La première catégorie, les opérations budgétaires, consiste de toutes les opérations qui entrent dans le calcul du déficit ou de l'excédent annuel du gouvernement, et comprend les rentrées provenant des recettes fiscales et non fiscales de même que les dépenses autorisées par le Parlement. Les recettes ne sont reconnues que lorsque les fonds sont reçus et ne comprennent pas les montants dus mais

non perçus. Les dépenses budgétaires, cependant, sont généralement enregistrées selon la comptabilité d'exercice. Elles comprennent les imputations pour les travaux accomplis, les biens reçus, les services exécutés, les paiements de transfert effectués, l'amortissement des insuffisances actuarielles des trois principaux comptes de pension de retraite, une provision afin d'estimer les pertes sur les réalisations de l'actif comptabilisé, et l'intérêt couru de la dette non échue. Les immobilisations, telles les terrains, bâtiments, ouvrages et matériel, ne sont pas capitalisées mais sont imputées aux dépenses budgétaires lors de leur acquisition ou construction. Les dépenses budgétaires ne comprennent pas les sommes à payer ou courues à la fin de l'exercice, pour les montants à être versés à même les autorisations statutaires pour lesquelles le Parlement n'a pas imposé de plafonds annuels, les prestations de cessation d'emploi, les congés annuels impayés, et l'indexation des pensions.

La deuxième catégorie, les opérations non budgétaires, comprend: les prêts, dotations en capital et avances effectués par le gouvernement, la dette de ce dernier envers des tiers en tant qu'administrateur de certains deniers publics encaissés ou perçus pour des fins déterminées et les autres éléments de passif enregistrés à la suite des opérations budgétaires courues susmentionnées. Ces opérations rendent compte du changement dans les créances envers le gouvernement ou les dettes de ce dernier, conformément aux conventions comptables décrites à la note 1 afférente aux états financiers.

La troisième catégorie, les opérations de change, reflète les opérations avec le Compte du fonds des changes, dont le but principal est d'aider à contrôler et à protéger la valeur extérieure de l'unité monétaire canadienne, de même qu'une comptabilité de la situation nette du gouvernement en ce qui concerne le Fonds monétaire international. Les opérations de change comprennent également la dette non échue à payer en devises étrangères.

La quatrième catégorie, les opérations de la dette non échue, représente la mesure dans laquelle les besoins financiers ont été satisfaits au moyen d'une augmentation de la dette non échue qui indique le changement net dans les montants dus relatifs aux obligations négociables, aux obligations d'épargne du Canada et aux bons du Trésor. Les opérations de la dette non échue ne comprennent pas la dette non échue à payer en devises étrangères.

Le deuxième état financier est l'état des recettes et dépenses. Cet état fournit une comptabilité détaillée des opérations budgétaires résumées à l'état des opérations. Le déficit ou I'excédent annuel représente l'écart entre les dépenses et les recettes de l'exercice, conformément aux

conventions comptables résumées ci-dessus.

Le troisième état financier est l'état de l'actif et du passif. Puisque cet état est basé sur les conventions comptables du gouvernement, celui-ci n'est pas en parallèle au bilan conventionnel propre au secteur privé. Plus particulièrement, les immobilisations, lesquelles ont été comptabilisées comme dépenses, sont enregistrées à la valeur nominale de $ 1, et les recettes non encore perçues, telles les taxes, ne sont pas enregistrées à titre d'éléments d'actif. On n'a pas pris en considération l'effet que produit l'inflation sur la valeur économique de l'actif et du passif enregistrés du gouvernement. On reconnaît, en général, que l'inflation tend à réduire la valeur de l'actif et du passif financiers tout en augmentant la valeur comptabilisée des immobilisations. 11 faut alors noter que la différence entre l'actif comptabilisé net et le passif s'attribue à la somme des déficits et excédents budgétaires annuels déterminés selon les conventions comptables du gouvernement. Cette différence ne reflète en aucune façon l'avoir net du gouvernement.

Le quatrième état financier est l'état de l'emploi des crédits, lequel résume, par ministère, l'emploi, au cours de l'exercice, des crédits parlementaires pour les dépenses budgétaires, et les prêts, dotations en capital et avances.

Ces quatre états financiers, lorsque lus en relation avec les notes qui s'y rapportent, présentent fidèlement, selon le gouvernement, les recettes et les dépenses, et l'actif et le passif du gouvernement du Canada. Cette présentation fidèle est obtenue, suite à une application conforme des conventions comptables importantes, lesquelles sont résumées à la note 1 afférente aux états financiers.