TABLE DES MATIÈRES

Chapitre		Paragraphe
	Introduction	
1.	QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS	1.1
2.	SOMMAIRE GÉNÉRAL - RAPPORT ANNUEL DE 1985	2.1
3.	NOTES DE VÉRIFICATION	3.1
	* * * * *	
4.	LA GESTION DES RÉGIMES PUBLICS DE RETRAITE	4.1
5.	LES ENTREPRISES MIXTES ET EN COPARTICIPATION	5.1
	* * * * *	
6.	LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE	6.1
7.	DOUANES CANADA	7.1
8.	LA COMMISSION DE CONTRÔLE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE	8.1
9.	LE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT - SERVICE DE L'ENVIRONNEMENT ATMOSPHÉRIQUE	9.1
10.	LA COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT	10.1
11.	LA COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE	11.1
12.	LE MINISTÈRE DE L'EXPANSION INDUSTRIELLE RÉGIONALE	12.1
13.	LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS -PROGRAMME DES TRANSPORTS AÉRIENS	13.1
14.	RAPPORT DE SUIVI ET ÉTAT D'AVANCEMENT DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LES CHAPITRES DE 1983 ET 1982	14.1

15. ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL 15.1

* * * * *

LES ANNEXES

Annexe

A. LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

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

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

D. RAPPORT SUR LA VÉRIFICATION DES RAPPORTS TRIMESTRIELS

Une table des matières détaillée précède chaque chapitre.

AUDITOR GENERAL OF CANADA **VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA**

À l'honorable Président de la Chambre des communes

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon Rapport à la Chambre des communes pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1985, 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.

Le vérificateur général du Canada

Kenneth M. Dye, F.C.A.

OTTAWA, le 24 octobre 1985

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

À LA CHAMBRE DES COMMUNES

POUR L'EXERCICE FINANCIER CLOS LE 31 MARS 1985

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. La Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, c.F-10 (modifiée), expose ses attributions à l'égard des sociétés d'État 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 présent mon Rapport pour l'exercice financier clos le 31 mars 1985.

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. Au moment où ce Rapport allait sous presse, nous attendions le jugement de la Cour fédérale avant de terminer notre vérification de l'acquisition de Petrofina Canada Inc.

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 clos le 31 mars 1985 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.

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRET PARTICULIERS

Table des matières

	Paragraphe
L'information nécessaire à l'exercice des responsabilités de vérification	**1.2**
L'information destinée au Parlement	**1.5**
Les états financiers du gouvernement du Canada	**1.32**
L'obligation de rendre compte des ministères	**1.50**
Le Budget des dépenses	**1.85**
Les entreprises mixtes et en coparticipation et une note au sujet de la privatisation	**1.109**
Les dépenses fiscales : renonciation à la perception de recettes	**1.125**
L'information et le gouvernement du Canada	**1.144**
La gestion de la trésorerie et les dépenses de fin d'exercice	**1.157**

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRET PARTICULIERS

1.1 Ce premier chapitre de mon Rapport annuel portera sur un seul thème : l'utilité et la qualité de l'information que reçoivent les députés.

L'information nécessaire à l'exercice des responsabilités de vérification.

1.2 Dans mon Rapport de l'année dernière, j'ai fait la narration de la série d'événements qui m'avaient amené, le 5 juillet 1984, à chercher à obtenir des éclaircissements au plan juridique sur le droit d'accès à l'information accordé à mon Bureau, en vertu de la Loi sur le vérificateur général.

1.3 Au moment de la rédaction de ce Rapport, la Cour fédérale

n'avait pas rendu sa décision.

1.4 Je suis en mesure de dire que mon personnel et moi-même, au cours de l'exercice 1984-1985, avons eu accès aux documents et obtenu les renseignements et explications dont nous avions besoin pour nous acquitter de nos responsabilités à l'égard de la Chambre des communes.

L'information destinée au Parlement

1.5 La question de la qualité de l'information que reçoivent les députés n'est pas chose nouvelle. Le Comité indépendant de révision avait cette question en tête, il y a dix ans, lorsqu'il a présenté son rapport sur le Bureau du vérificateur général. L'amélioration de la qualité et de la pertinence de l'information fournie aux députés sur le rendement financier et administratif du gouvernement a également été un sujet qui a préoccupé la Commission royale d'enquête (la Commission Lambert) sur la gestion financière et l'imputabilité, dans son rapport publié en 1979. Au cours des dernières années, ce sujet a aussi été abordé dans les rapports annuels successifs qu'a publiés notre Bureau.

1.6 Le sujet est toujours d'actualité. Les députés, au cours des audiences du Comité des comptes publics et au cours de conversations que j'ai eues avec eux, m'ont à maintes reprises redit qu'il leur fallait avoir en temps opportun des renseignements qu'il puissent comprendre.

1.7 Leur demande revêt un caractère d'urgence. L'exercice d'un métier exige l'utilisation des outils qui conviennent. L'information constitue l'outil essentiel des législateurs; sans information précise, ils ne peuvent prendre de décisions, ils ne peuvent exercer le mandat que requièrent de plus en plus fréquemment des électeurs sceptiques et exigeants. Sans information précise, ils ne peuvent savoir si les crédits que le gouvernement et les ministères et organismes leur demandent de voter sont vraiment requis ou justifiés. Sans information précise, ils ne peuvent obliger le gouvernement à rendre compte de son utilisation des fonds. Sans information précise, ils sont, à toute fin pratique, paralysés.

1.8 Élire des députés et ne pas ensuite leur assurer un acheminement suffisant de l'information dont ils ont besoin équivaudrait à former un orchestre puis à remettre aux musiciens des partitions où il manque des pages.

1.9 Naturellement, il s'en trouve pour prétendre que la qualité de l'information à fournir aux députés est sans importance puisque, et c'est encore là l'argument qu'on nous sert, ces derniers n'ont pratiquement aucune voix dans la formulation des politiques et que la responsabilité qu'ils exercent se limite à faire l'inspection des portes

de l'écurie une fois que les chevaux se sont enfuis.

1.10 Ce raisonnement me semble sans valeur. Mon travail à Ottawa, depuis cinq ans, et plus particulièrement ma participation aux travaux du Comité des comptes publics m'ont fait connaître le rôle vital que les députés peuvent jouer au sein de notre système de gouvernement. Puis je me rends compte, à titre de vérificateur général, que cela fait partie intégrante de mon mandat soit de donner, soit de vérifier l'information destinée aux députés afin qu'ils puissent s'acquitter de leurs responsabilités avec encore plus d'efficacité.

1.11 Je suis au courant, évidemment, des efforts que l'on fait pour redonner au Parlement un rôle plus actif dans l'élaboration et la formulation des politiques de l'État. Les auteurs du Troisième rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, déposé en juin de cette année, abordent avec mordant cette question :

> "Jadis, c'étaient les parlementaires qui avaient l'initiative des mesures législatives. Aujourd'hui, leur rôle se limite tout juste à les fignoler... Il est temps de remédier à cette situation. Les députés doivent redevenir le canal par lequel les citoyens peuvent participer à l'élaboration des lois de leur pays. A une époque, les députés ont été au coeur du processus législatif et il faut qu'ils y reviennent."

1.12 Je ne sais pas si cette proposition prêtera à controverse. Toutefois, ce dont je suis certain, c'est que toute tentative de redonner aux députés une participation plus active à la formulation des politiques aboutira à un échec si elle n'est pas accompagnée d'une volonté aussi grande de transmettre aux élus du peuple une information rapide et pertinente sur les programmes de l'État.

1.13 Une des propositions du comité spécial demande que soit modifié le système des comités permanents de la Chambre. Le système proposé, qui se fonderait sur une structure parallèle des comités permanents et des différents ministères

> "devrait permettre aux membres des comités d'apprendre à bien connaître les ministères dont ils sont chargés de suivre les activités... Ainsi habilités à examiner en profondeur les activités des ministères, les comités pourront se familiariser avec la politique et les plans de dépenses du gouvernement au point de pouvoir les analyser et faire des observations utiles."

1.14 Les comités nés de cette restructuration devront, pour fonctionner, bénéficier régulièrement d'une information détaillée. Le comité spécial précise cette exigence lorsqu'il recommande que chaque comité dispose de toute une gamme d'information pour effectuer son travail, y compris la description des objectifs du ministère, des activités mises en oeuvre pour les atteindre, des plans de dépenses immédiats et à long terme ainsi qu'une évaluation des résultats par comparaison aux objectifs fixés.

1.15 Que cette restructuration, par la Chambre des communes, de son système de comité ait lieu ou non, il est essentiel cependant que les députés reçoivent précisément une information de ce genre et de cette qualité. De multiples efforts ont été faits, au cours des dix dernières années, pour fournir une information de ce genre et s'assurer qu'elle soit acheminée. On peut citer à ce titre la création du Bureau du contrôleur général, la publication des parties III du Budget des dépenses, la communication des constatations et des conclusions qui découlent des évaluations de programme et l'entrée en vigueur des modifications apportées en 1984 à la Loi sur l'administration financière, en vertu desquelles on exige la présentation au Parlement de rapports annuels sur les activités des sociétés d'État.

1.16 Je suis conscient également que le but de mes propres rapports est de fournir au Parlement une information qui a de l'importance ainsi que l'assurance que les autres renseignements fournis aux députés sont exacts et complets. Je m'efforce continuellement de faire en sorte que le contenu et la présentation de ces documents soient le plus utiles possible pour le Parlement.

1.17 Comme je l'indique au chapitre 15 du présent Rapport, la Direction de l'évaluation de programme et de la vérification interne de mon Bureau a terminé récemment une évaluation de l'efficacité de notre processus de production des rapports annuels. Dans le cadre de cette étude, nous avons demandé à des députés de nous faire connaître leur opinion sur la qualité et l'utilité de l'information que nous leur apportons à la suite de nos vérifications et de nous faire part de leurs suggestions sur la manière dont nous pourrions rendre plus utiles nos vérifications et nos rapports. Le lecteur trouvera au chapitre 15 un sommaire des réponses que nous avons obtenues. Cette réaction nous a déjà aidés dans nos efforts pour améliorer les rapports que nous présentons nous-mêmes au Parlement. Les renseignements que j'ai ainsi recueillis auprès des députés m'ont également permis de mieux comprendre le genre d'information dont ils ont besoin et m'ont aidé à rédiger le présent chapitre.

1.18 Autre effort pour fournir aux députés une information plus pertinente et plus précise: nous avons inclus dans le présent Rapport annuel le suivi d'un choix de recommandations formulées dans nos Rapports de 1982 et 1983 et leur situation actuelle. J'espère que cet aperçu sur les mesures qui ont été prises par suite des observations et recommandations formulées antérieurement s'avérera utile pour le Comité des comptes publics et pour tous les députés. Si la réaction est positive, un chapitre sur le suivi deviendra un des éléments permanents de nos prochains rapports.

1.19 Je m'arrête donc, dans ce premier chapitre, sur les divers types

de renseignements auxquels les députés devraient s'attendre. J'y livre certains commentaires sur la pertinence de ces renseignements et je suggère certaines améliorations. Les illustrations et les exemples que j'utilise pour étayer mon propos sont tirés des chapitres du Rapport de cette année et des travaux que nous poursuivons.

1.20 Je parlerai dans un instant de notre Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux. Cette étude est née de la conviction que j'avais qu'il était possible de rendre l'information que renferment les états financiers résumés du gouvernement du Canada plus intelligible pour les personnes qui doivent utiliser l'information sur la situation financière et sur les activités du gouvernement. Comme vérificateur du Parlement, je pensais d'abord à ces premiers utilisateurs qui sont les députés eux-mêmes. Nous en avons consulté un certain nombre au cours de notre étude.

1.21 Il est évident que les députés veulent retrouver dans l'information que renferment les états financiers la qualité qu'ils exigent pour toute information qui leur est acheminée.

1.22 Les députés que nous avons interrogés ont été unanimes à exprimer le besoin d'une meilleure information afin de mieux s'acquitter du double rôle qui leur est confié, c'est-à-dire étudier les projets de loi et amener le gouvernement, ses ministères, ainsi que ses organismes et sociétés d'État, à rendre compte de leur utilisation des deniers publics. Une information de meilleure qualité leur est également essentielle pour assumer leurs responsabilités au niveau de leur régions et de leur circonscription.

1.23 Les députés nous déclarent avoir besoin d'une information claire, précise et fiable, d'une information qui leur permettre de bien situer les politiques et les programmes dans l'ensemble des activités gouvernementales. En outre, les députés admettent volontiers qu'ils ne peuvent avoir, de certaines politiques ou de certains programmes, une connaissance aussi poussée que celle des spécialistes des ministères. Toutefois, en certaines occasions, dans des cas bien précis, il faut qu'ils puissent être guidés vers des sources de renseignements plus détaillés, avoir accès au genre de renseignements qui leur permettront d'aller au coeur du problème. La présentation de l'information doit permettre à un député de pouvoir passer d'une description sommaire à un compte rendu plus détaillé de questions particulières, peu importe que l'information provienne des états financiers, des parties III du Budget des dépenses ou des données que le Parlement exige désormais sur les activités des sociétés propriété de l'État.

1.24 Quantité n'est pas forcément synonyme de qualité et d'utilité. Les députés ploient déjà sous le poids des données qui leur sont livrées. Ils ont besoin avant tout d'une information sommaire qui leur permette de saisir rapidement les grandes questions et qui les guide

ensuite, lorsque cela est nécessaire, vers les aspects plus subtils et plus techniques des questions.

1.25 Les députés veulent également avoir une information cohérente qui permette une comparaison et une analyse, année par année, de programmes précis.

1.26 Encore une fois, les divers types d'information qui portent sur un même programme doivent être liés pour avoir quelqu'utilité. Prenons l'exemple d'un programme pour lequel on a recours à un financement direct et à certains stimulants fiscaux. Les députés nous ont indiqué que dans un cas semblable, ils sont très insatisfaits lorsqu'ils reçoivent de l'information sur les dépenses directes et de l'information sur les dépenses fiscales sans qu'on prenne la peine d'indiquer les liens qui existent entre ces deux éléments du programme.

1.27 En ce qui concerne l'information livrée aux députés, cette fragmentation pourrait, à la longue, s'avérer le problème le plus frustrant. Il est possible que ce soit également le problème le plus difficile à résoudre.

1.28 Dans une tentative pour corriger certains aspects du problème, mon Bureau a mis au point, en relation avec l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux (ERFGF), un exemple de ce que pourrait être un rapport financier annuel du gouvernement du Canada. Ce document fera partie d'un rapport distinct sur cette étude, que nous publierons un peu plus tard cette année.

1.29 Les députés ont accueilli très favorablement la version antérieure du modèle de rapport financier annuel que nous leur avons présenté. L'un d'eux n'a pu s'empêcher de dire qu'un ouvrage aussi succinct, à son avis, deviendrait pour les députés l'un de leurs outils de base, qu'il s'agissait là d'un instrument de travail qui devrait s'avérer fort utile. Un autre nous a confié qu'il trouvait ce document excellent et que les députés s'y reporteront constamment comme ouvrage de référence.

1.30 Outre sa valeur comme document financier de base pour les députés, ce document, du fait qu'on y regroupe, simplifie, consolide et relie entre eux les renseignements financiers, pourrait s'avérer une sorte de modèle sur la façon la plus utile de résumer à l'intention des députés des renseignements financiers et les renseignements non financiers qui s'y rattachent.

1.31 Les éléments d'information auxquels je m'arrête dans le présent chapitre sont:

- les états financiers du gouvernement du Canada;
- l'obligation de rendre compte des ministères;

- le Budget des dépenses, et plus particulièrement les parties III;
- l'information fournie sur les entreprises mixtes et en coparticipation, accompagnée de quelques remarques sur la privatisation;
- les dépenses fiscales.

Les états financiers du gouvernement du Canada

1.32 Je reconnais que le Canada est à l'avant-garde des autres pays en publient des états financiers sommaires vérifiés, et cela est fort bien. Néanmoins, depuis que j'occupe le poste de vérificateur général, j'ai mis en doute les politiques comptables sur lesquelles se fondent ces états. Je crois que ces politiques ont mené à la présentation, dans les états financiers, d'une information qui pourrait sérieusement induire les lecteurs en erreur.

1.33 En plus de faire part de mes réserves dans les sections des Comptes publics réservées chaque année à l'opinion et aux observations du vérificateur général, j'ai approfondi cette question dans mon Rapport de 1983. J'y ai parlé de l'écart qui s'était établi entre la réalité économique et l'information que l'on retrouvait dans les états financiers. J'ai, à cette occasion, souligné le fait que l'on fait des choix essentiels en se fondant sur l'interprétation économique des renseignements qui proviennent des états financiers sommaires. J'en suis alors venu à la conclusion qu'il était urgent, dans l'intérêt des députés et de tous les Canadiens, d'accroître la pertinence et l'utilité de l'information qu'on retrouve dans les états financiers du gouvernement du Canada.

1.34 Toutefois, à l'époque, il existait peu de données qui permettent de préciser qui étaient les utilisateurs des rapports financiers du gouvernement fédéral et quels étaient les renseignements financiers dont ils avaient besoin. Qui sont ces personnes? Comment utilisent-elles, ou essaient-elles d'utiliser cette information? Comment peut-on améliorer l'information et les rapports afin qu'ils puissent mieux répondre aux besoins de ces utilisateurs?

1.35 L'importance de ces questions m'a incité à lancer l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux (ERFGF). Le moment semblait bien choisi. Le gouvernement était ouvert aux changements, les comptables canadiens s'intéressaient à la question et, notamment, le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur

public (CCVOSP) de l'Institut canadien des comptables agréés s'apprêtait à établir des objectifs et des principes comptables généralement reconnus pour les états financiers à l'intention du secteur public pour tous les niveaux de gouvernement. Une chose est sûre, les objectifs et ces principes doivent se fonder sur les besoins de ceux qui utilisent l'information que fournissent les rapports financiers du gouvernement.

1.36 Ainsi, l'identification des utilisateurs et l'acquisition d'une connaissance approfondie de leurs besoins me semblent être essentielles pour le gouvernement, puisqu'il établit les états financiers, et pour mon Bureau qui doit en faire la vérification. Ces connaissances pourraient aider le CCVOSP dans sa formulation de principes comptables, éclaireraient le gouvernement dans sa recherche de meilleurs états financiers, et m'aideraient à évaluer les propositions et à en faire rapport au Parlement.

1.37 A ma grande satisfaction, l'honorable Charles Bowsher, C.P.A., le contrôleur général des États-Unis, s'est dit fortement intéressé par notre étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux et prêt à faire des recherches complémentaires aux États-Unis. M. Bowsher et moi-même croyons que l'information financière au sujet des gouvernements nationaux peut être utile à des organisations nationales et internationales dans tous les coins du globe.

1.38 Je publierai donc un peu plus tard cette année, comme je l'ai déjà indiqué, un rapport distinct qui présente les résultats des travaux effectués au Canada. Il aura pour titre "Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux". Un rapport conjoint, qui présentera le résultat des travaux du General Accounting Office des États-unis et de notre Bureau, sera publié au début de l'année prochaine.

1.39 Notre étude découle de la reconnaissance, par le gouvernement, du besoin d'améliorer les états financiers. Elle vient s'ajouter aux importants travaux réalisés par le Bureau du contrôleur général du Canada et par l'Institut canadien des comptables agréés. M. Bowsher et moi croyons, dans une perspection plus vaste, que nos travaux se révèlent bénéfiques sur la scène internationale où l'on prend des décisions de première importance en s'appuyant en partie sur l'information publiée sur les recettes, les dépenses et la dette de plusieurs pays.

1.40 Toutefois, à titre de vérificateur mandaté par le Parlement, ma préoccupation première est toujours de voir à ce que cette étude s'avère, dans l'immédiat, utile pour nos députés. Le modèle d'un rapport financier annuel que présentera notre Rapport se fonde sur les données de l'exercice 1984-1985. Le modèle n'est présenté qu'à titre d'exemple de ce que le gouvernement pourrait fournir comme relevé sommaire des comptes du Canada. Néanmoins, je compte que les députés trouveront ce document particulièrement utile puisque le modèle

regroupe, dans un format pratique, une foule de données financières et de renseignements qui s'y rattachent et qui sont éparpillés actuellement dans les divers rapports gouvernementaux.

1.41 J'aimerais formuler une observation d'ordre général en ce qui concerne l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux et les activités connexes du Bureau du contrôleur général et du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés.

1.42 Les méthodes comptables sont en voie d'évolution. On pourrait comparer ces méthodes à une langue. Les changements linguistiques ne naissent pas de discussions théoriques; ils sont imposés par le besoin des nouvelles générations d'exprimer de nouveaux concepts. Une langue doit donc posséder la souplesse requise pour répondre à ce besoin. Il en va de même de la comptabilité. De nos jours, sa capacité de transmettre l'information financière qu'exigent les utilisateurs de ces documents est mise à rude épreuve.

1.43 La comptabilité, fondamentalement, sert à mesurer un rendement antérieur; mais l'expérience a également démontré que cette science pouvait également être un outil des plus précieux pour la formulation de décisions portant sur l'avenir puisque les caractéristiques de l'avenir immédiat ne diffèrent pas tellement de celles du passé immédiat.

1.44 La situation pourrait changer. Les observateurs affirment qu'une des caractéristiques de l'ère de l'information est l'accélération du rythme des changements. Il n'y a rien qui garantisse que les décisions fondées sur l'expérience du passé immédiat seront forcément valables dans l'avenir.

1.45 Le monde de la comptabilité tente de relever ce défi. Comme le disait récemment un auteur, en paraphrasant un philosophe de la Chine ancienne, Lao-Tseu, le problème est que se fier aux états financiers comme indicateurs de l'avenir est toujours un peu comme essayer de comprendre ce qui fait couler l'eau en emprisonnant cette dernière dans un seau.

1.46 Ceux qui, parmi nous, cherchent à améliorer la présentation de l'information financière et comptable dans le secteur public tentent en quelque sorte de mesurer une eau vive.

1.47 Voilà une tâche peu facile qu'il faut néanmoins accomplir si l'on veut pouvoir fournir en temps opportun aux députés une information financière pertinente.

1.48 Je suis convaincu que nous proposons une perspective toute nouvelle en choisissant les besoins formulés par les utilisateurs comme élément central de la façon d'aborder notre Étude sur les rapports

financiers des gouvernements fédéraux. L'amélioration des états financiers se poursuit. J'espère que les députés, après avoir pris connaissance du rapport canadien d'étude et du modèle de rapport financier, alimenteront le processus de leurs commentaires.

1.49 Le langage des états financiers doit être articulé de façon à répondre aux besoins de l'utilisateur premier de l'information financière du gouvernement. Cet utilisateur premier est le Parlement.

L'obligation de rendre compte des ministères

1.50 Je prends comme thème l'information que reçoit le Parlement. Il est prouvé que les députés ne reçoivent pas toujours des indications claires sur les personnes qui prennent les décisions au sein des ministères fédéraux et sur le pourquoi de ces décisions.

1.51 Il est possible de cerner la question en consultant le compte rendu des audiences du Comité des comptes publics qui, plus tôt cette année, ont porté sur les constatations qui découlaient de notre vérification intégrée du ministère des Travaux publics en 1984. Au cours des audiences, certaines modalités d'acquisition utilisées par le ministère avaient fait l'objet de longues discussions. Un interrogatoire serré de la part des membres du CCP a permis éventuellement d'obtenir une explication tardive sur l'acquisition de l'un des immeubles. Le problème est décrit dans le rapport du Comité au Parlement sous le titre explicite de "Tromperie" (les rapports du Comité sont présentés à l'annexe C):

> "En ce qui concerne l'immeuble "Centennial Towers", situé à Ottawa, le Comité a comparé le dernier témoignage des représentants du Ministère aux témoignages antérieurs (à la lumière du deuxième rapport du Comité, présenté en avril 1984). Lors des témoignages antérieurs, les fonctionnaires supérieurs du Ministère ont expliqué l'acquisition de l'immeuble par le besoin urgent d'abriter le Service canadien du renseignement de sécurité, sans faire mention de la participation du Ministre. Dans le plus récent témoignage, la décision d'acquérir l'immeuble a été entièrement attribuée au Ministre. Le Comité estime avoir reçu un témoignage trompeur."

1.52 Si je rappelle cet incident, ce n'est pas parce que je désire commenter directement les constatations et les observations que j'ai livrées l'année dernière sur le ministère des Travaux publics. Le Comité des comptes publics a fait une étude de ces points.

1.53 Toutefois, cette remarque particulière du CCP que nous venons de citer nous renvoie à la question plus vaste de l'obligation de rendre compte des ministères. C'est le point qui m'intéresse. Il importe peu, juridiquement parlant, que ce soit les ministres ou les fonctionnaires

des ministères qui soient à l'origine de la décision d'acquérir l'immeuble. En effet, dans notre système, les ministres sont ceux qui, en bout de ligne, doivent rendre compte, et sont responsables, de tout ce qui se passe dans leur ministère. Je suis cependant d'accord avec une observation de la Commission Lambert, formulée il y a six ans, selon laquelle l'application stricte de ce concept formel de la responsabilité ministérielle ne sert qu'à voiler la responsabilité réelle de ceux qui dirigent les activités quotidiennes.

1.54 Fait intéressant, ce rapport du CCP adressé à la Chambre des communes nous présente le cas de ministres qui ne peuvent rendre compte entièrement d'une décision du ministère parce qu'on ne leur a pas fourni une information complète. Le comité a d'ailleurs formulé la remarque suivante:

> "Étant donné que les fonctionnaires sont tenus de bien renseigner les ministres, c'est avec inquiétude que le Comité a appris par témoignage, que les ministres, individuellement ou collectivement, ne disposent pas de tous les renseignements nécessaires au moment de prendre des décisions. A titre d'exemple, le Vérificateur général a fait savoir au Comité que les fonctionnaires du Ministère n'avaient pas mis les ministres du Conseil du Trésor au courant d'un "contrat global" visant la location à bail de plusieurs immeubles d'Ottawa appartenant à la société Campeau. Le Ministère a négocié les baux de ces immeubles dans le cadre d'un contrat global, mais les a soumis individuellement à l'approbation du Conseil du Trésor. Aussi, lorsque le Conseil du Trésor a donné une réponse qui ne correspondait pas à la position qu'avait prise le Ministère dans les négociations, de bonnes occasions ont été perdues et la Couronne a dû assumer un coût additionnel de 42 millions de dollars."

1.55 C'est là un problème à deux tranchants, à l'image de l'obligation de rendre compte. Les députés pourraient croire que les fonctionnaires supérieurs d'un ministère ont pris d'eux-mêmes une décision importante alors qu'en réalité la décision venait du niveau ministériel. Les députés, dans une autre situation, peuvent croire que les ministres sont les auteurs véritables des décisions alors qu'en fait, les fonctionnaires du ministère ont non seulement pris seuls la décision mais, en plus, ils ont tenu les ministres en partie dans l'ignorance des mesures auxquelles ils avaient donné leur assentiment. Si l'on tient compte de tout cela, il est très difficile de faire le partage des responsabilités.

1.56 Revenons au cas de l'immeuble "Centennial Towers". Le comité désirait, dans ce cas, savoir qui, en fait, avait pris la décision d'acquérir l'immeuble. Selon les premiers renseignements que le comité avait obtenus, les fonctionnaires avaient demandé l'acquisition de

l'immeuble en mettant l'accent sur les besoins opérationnels. Toutefois, selon les renseignements que le CCP a plus tard recueillis, cet immeuble avait été acquis à la suite d'une intervention ministérielle.

1.57 Mise à part la question de savoir, une fois le fait accompli, si cette acquisition constituait une sage utilisation des deniers publics, cette opération financière soulève pour les députés et, en réalité, pour tous les Canadiens, trois points importants.

1.58 En premier lieu, il est indéniable que les ministres ont le droit et le privilège de donner des directives relativement à une acquisition de ce genre. Ce principe est une des pierres angulaires de notre système parlementaire. Ce sont les fonctionnaires d'un ministère qui conseillent le ministre. C'est le ministre qui prend les décisions. Ce principe, reconnaît que les résultats visés par un gouvernement sont multiples. Dans certains cas, bien qu'il faille accorder toute l'attention voulue à l'optimisation des ressources, il est possible qu'un facteur social s'avère suffisamment important et ait préséance, au moment de la formulation de la décision finale, sur la recherche stricte de l'économie. Cette priorité sociale pourrait être d'accroître l'emploi dans une région donnée ou dans un secteur économique particulier. Notre système politique a évolué et il s'est transformé de manière à pouvoir répondre à la vaste gamme des besoins de la nation et des citoyens. C'est pour cette raison que les représentants du peuple sont élus. Notre destinée n'est pas entre les mains de bureaucrates ou de vérificateurs non élus. Et cela est fort bien.

1.59 Toutefois, l'obligation de rendre compte constitue un autre pilier de notre système et notre second point découle de ce processus. Les députés, pour assumer l'élément obligatoire de rendre compte qui se rattache à leur fonction, doivent connaître, cela est quasi évident, qui est l'auteur véritable de telle ou telle décision d'ordre opérationnel. En effet, le sens véritable d'une décision est très souvent fonction de la personne qui l'a prise. Le noeud du problème, dans l'affaire de l'immeuble "Centennial Towers", est le fait que les députés, comme l'indique le rapport du CCP, ont été induits en erreur au sujet des personnes responsables des décisions prises. Les députés ne peuvent faire l'examen, par exemple, de questions portant sur le juste souci de l'économie et de l'efficience lorsqu'une opération est menée à terme, tant qu'ils ne savent pas qui a pris telle ou telle décision et pourquoi. De manière plus précise, le Comité des comptes publics doit être en mesure de savoir qui a pris telle ou telle décision d'ordre opérationnel, qui a conseillé l'auteur de la décision et quelle était la nature des conseils prodigués.

1.60 Ce même problème de ne pas savoir pratiquement qui fournit les conseils et qui prend les décisions touche au coeur de mon rapport au Parlement. La Loi sur le vérificateur général exige que je signale les cas où les deniers publics ont été dépensés sans juste souci d'économie ou d'efficience ainsi que les cas où des sommes d'argent ont

été utilisées à des fins autres que celles auxquelles le Parlement les avaient affectées. Le Comité des comptes publics compte sur ce Bureau pour obtenir ces renseignements. Cette tâche peut s'avérer très difficile lorsque les raisons véritables qui sous-tendent une décision ont été voilées.

1.61 Dans le Rapport de cette année, le chapitre 13, qui traite de notre vérification intégrée auprès de l'Administration des transports aériens du ministère des Transports, donne un exemple de ce genre de difficultés.

1.62 Au cours de cette vérification, nous avons examiné le rendement financier des aéroports canadiens présumément autofinancés. Il s'agit des 23 aéroports internationaux et nationaux dont les opérations financières sont effectuées dans le cadre du Fonds renouvelable des aéroports autonomes. L'objectif du ministère, clairement indiqué au Parlement dans le Budget des dépenses, est d'établir et d'exploiter ces aéroports de manière à ce qu'ils puissent recouvrer tous leurs frais.

1.63 Toutefois, nos vérificateurs ont constaté, en se fondant sur la politique de recouvrement des coûts établie par le ministère, politique qui vise le recouvrement des coûts en capital et de certains coûts indirects, que non seulement les aéroports n'étaient pas autofinancés - en effet, 21 des 23 aéroports n'avaient pu faire leurs frais en 1984-1985 et on estimait le déficit global à 107 millions de dollars mais qu'en outre, toute une gamme d'investissements importants dans les installations aéroportuaires et dans des travaux d'agrandissement avaient été effectués sans justification au plan de la rentabilité commerciale et sans presque aucune possibilité de recouvrement complet des coûts.

1.64 Je dois en conclure, et cela tombe sous le sens, que plusieurs de ces investissements ont été effectués pour des raisons autres que des besoins strictement reliés aux transports.

1.65 Prenons le cas des travaux d'agrandissement de l'aéroport de Hamilton approuvés par le Conseil du Trésor en 1982. Nos vérificateurs, lorsqu'ils ont mis en doute ce qui leur semblait être des prévisions désuètes et incertaines sur lesquelles on s'était appuyé pour établir des projections trop optimistes de l'accroissement du trafic aérien et à cause desquelles il y avait eu sous-estimation importante des pertes probables, se sont vu dire par les fonctionnaires du ministère qu'aucune analyse plus poussée n'avait été effectuée parce que le Cabinet, en 1980, avait déjà donné son accord de principe à la réalisation des travaux.

1.66 Les députés, s'ils ne connaissent pas les motifs véritables qui justifient les décisions qui ont été prises, ne peuvent d'aucune façon vérifier s'il y a optimisation des ressources ou si les objectifs visés ont été atteints.

1.67 Je tiens à rappeler une fois de plus que je ne mets pas en doute le bien-fondé de la décision politique d'améliorer cet aéroport. Ce qui m'inquiète est le fait que la Chambre des communes n'a, en aucun temps, été avisée du fait que ces dépenses avaient été engagées pour des raisons autres que la nécessité de répondre aux besoins d'un système de transport aérien ou du fait que ces investissements visaient, au moins en partie, la réalisation d'objectifs économiques ou politiques plus vastes.

1.68 Ce genre de situation a des répercussions sur mon propre rapport, lorsqu'il touche la crédibilité de l'information que je transmets au Parlement. S'il est pratique courante dans les ministères de ne pas consigner les situations où l'intervention du ministre a obligé les hauts fonctionnaires d'un ministère à effectuer une opération donnée et, de même, si la raison qui justifie l'opération, consignée et remise à mes vérificateurs, est autre que la raison réelle, l'information que je transmettrai au Parlement à ce sujet pourrait avoir de fortes chances d'être dangereusement incomplète. Il faut également se rappeler que les questions que je juge devoir signaler au Parlement, en raison de leur importance, sont habituellement des lacunes ou des déficiences qui amènent les vérificateurs à critiquer certaines mesures prises par les ministères. Les critiques, et par la suite l'attention du Comité des comptes publics, auront tendance à être centrées sur les présumés responsables, c'est-à-dire le personnel non élu d'un ministère. Le processus de l'obligation de rendre compte sera compromis si la décision prise est le fruit de l'intervention, non consignée au dossier, d'un ministre et si elle a été prise pour des raisons différentes de celles qui sont indiquées au dossier que consulte le CCP. Il est également possible, malheureusement, que mes vérificateurs et le CCP, parce que l'information qu'ils ont reçue était incomplète, aient ainsi dépensé de précieux deniers publics sans avoir pu trouver la cause réelle d'une situation donnée.

1.69 Cette observation vaut également dans la situation inverse, c'est-à-dire dans les cas embrouillés où les hauts fonctionnaires du ministère ont été les véritables décideurs. Les députés devraient alors pouvoir, sans entrave d'aucune sorte, exiger de ces fonctionnaires, y compris les sous-ministres et les hauts fonctionnaires qui ont quitté leurs postes, qu'ils rendent compte des décisions prises et des gestes posés. Il faudrait que les personnes appelées à témoigner devant le CCP soient celles qui connaissent le mieux les questions qui font l'objet d'un examen.

1.70 Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes a abordé un autre volet de la question de l'obligation de rendre compte. Il a déclaré, entre autres, ce qui suit:

> "La notion selon laquelle le ministre doit être responsable de tout ce qui se passe dans son ministère était peut-être réaliste à une certaine époque, mais elle a depuis longtemps cessé de refléter la

réalité. Comme le ministre ne peut absolument pas être au courant de tout, la doctrine de la responsabilité ministérielle limite la responsabilité de celui qui devrait être tenu responsable, à savoir le plus haut fonctionnaire du ministère.

Nous avons entendu de nombreux arguments en faveur d'une nouvelle doctrine voulant que le sous-ministre soit responsable de toutes les questions d'ordre administratif, notamment de l'application de la politique du ministère. Cette doctrine préciserait les obligations des hauts fonctionnaires, y compris celles de témoigner devant les comités parlementaires sur les questions d'ordre administratif. Les sous-ministres seraient donc appelés à comparaître régulièrement devant les comités. Grâce à ces contacts suivis et ouverts avec les hauts fonctionnaires, les députés pourront se faire une idée plus réaliste des pratiques administratives et mieux cerner les différents domaines de responsabilité."

1.71 Cette déclaration a trait au dernier des trois points importants qui se dégagent d'exemples comme les acquisitions d'immeubles par les Travaux publics et l'agrandissement de l'aéroport de Hamilton par le ministère des Transports. Le problème est le suivant: ce genre de prise de décision risque de saper plusieurs des règles de conduite, des procédés de contrôles et d'obligation de rendre compte greffés au système des dépenses, au cours des 10 dernières années. Le but de ces efforts était de créer un climat en vertu duquel des ministères et autres organismes seraient de plus en plus sensibilisés à l'importance du contrôle des coûts et accepteraient la responsabilité constante de l'utilisation économique et efficiente des ressources.

1.72 Il faut qu'une distinction précise soit établie entre les interventions pour lesquelles les fonctionnaires d'un ministère sont directement responsables et celles dont le ministre est uniquement responsable. Sinon, la répartition des responsabilités, au sein du ministère, deviendra une réalité imprécise et confuse et l'on risque de compromettre, pour le personnel, à tous les niveaux, l'incitation à gérer les affaires du ministère avec le souci de l'économie et des coûts.

1.73 Notre vérification du ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), dont traite le chapitre 12, donne une autre vision des problèmes qui surgissent lorsqu'il y a absence de critères précis pour des projets déterminés et absence de procédés de contrôle visant à assurer le respect des textes réglementaires qui régissent les programmes.

1.74 Les programmes du MEIR, pour la plupart, ont un caractère très discrétionnaire. Le ministre peut, dans une large mesure, accepter ou rejeter les projets qui lui sont soumis. Une fraction importante des pouvoirs d'approbation a été déléguée au personnel du ministère. La marge de manoeuvre qu'offrent les programmes du MEIR, ainsi que la

décentralisation du ministère, imposent à la direction de ce dernier qu'elle instaure des procédés efficaces d'orientation et de révision des activités de programme et qu'elle obtienne des renseignements complets et exacts sur ces activités. C'est pourtant dans ces secteurs que nous avons relevé des problèmes.

1.75 L'absence de critères de programmes bien définis et de renseignements de bonne qualité rend difficile la responsabilité d'assurer une sage utilisation des deniers publics.

1.76 Lorsque tant de programmes sont de nature discrétionnaire et que la documentation y afférente est si incomplète, la tâche complexe de déterminer qui devra rendre compte de programmes particuliers devient pratiquement impossible.

1.77 En 1975, le rapport du Comité indépendant de révision sur les fonctions du vérificateur général du Canada soulignait que l'obligation de rendre compte qu'avait la fonction publique en matière d'efficience administrative manquait de précision.

1.78 En 1979, la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité a déclaré qu'au lieu de la confusion et de la dispersion actuelles au sujet de l'obligation de rendre compte, il fallait trouver le moyen de rendre les sous-ministres comptables de leurs actes. Elle ajoutait qu'à moins de définir les responsabilités de sous-ministres, la délégation des pouvoirs de la direction ne pourrait jamais encadrer de façon suffisante les responsabilités individuelles et collectives des ministres.

1.79 Or, dans le Deuxième rapport qu'il a présenté à la Chambre des communes cette année, et auquel j'ai déjà fait référence, le CCP déclare qu'il est de plus en plus évident que des contrôles plus serrés doivent être mis en place au Conseil du Trésor et dans les ministères et organismes pour assurer la conformité avec les règlements, les politiques et les directives du gouvernement.

1.80 Si les responsabilités de sous-ministres doivent être définies avec plus de précision, il m'apparaît que la principale exigence consiste à établir clairement l'obligation qu'a le sous-ministre de s'assurer que toutes les questions financières pertinentes sont prises en considération et signalées aux ministres. Ces considérations comprennent la nécessité d'économiser et, partant, d'éviter le gaspillage ou les extravagances. Si le ministère envisage un plan d'action qui met en cause la prudence et l'économie de gestion, il incombe au sous-ministre d'en faire part au ministre et de lui offrir des conseils appropriés. Si ces conseils sont rejetés, le sous-ministre a encore l'obligation de s'assurer que les conseils et la décision du ministre d'y passer outre sont dûment consignés. Interrogé là-dessus par le Comité des comptes publics, le sous-ministre doit souligner qu'il s'agissait d'une décision du ministre.

1.81 Bien que cette clarification des responsabilités du sous-ministre pourrait ne pas constituer une réponse complète à tous les problèmes qui concernent l'obligation de rendre compte, il est clair que si une documentation officielle sur la transaction à propos de l'immeuble Centennial Towers avait été mise à la disposition de nos vérificateurs et du Comité des comptes publics, on aurait pu économiser beaucoup de temps et d'argent, et éviter des témoignages contradictoires.

1.82 Dans une perspective plus vaste, les députés disposeraient de bien meilleurs renseignements sur ceux qui, au gouvernement, prennent les décisions concernant les programmes, les acquisitions et les transactions et sur la raison de ces décisions.

1.83 Je propose une analogie. Lorsqu'un navire s'échoue sur un rocher ou un banc de sable, les premiers éléments que doit connaître la commission d'enquête qui en résulte sont le responsable du navire au moment du naufrage de même que le but et l'itinéraire du voyage. Lorsque le Comité des comptes publics examine le programme d'un ministère, il arrive trop souvent qu'il ne sache pas qui en était responsable et qui prenait les décisions; souvent, il ne sait pas bien non plus pourquoi on entreprenait le programme.

1.84 S'ils ne disposent pas de ces renseignements, les députés peuvent à peine entreprendre leur tâche qui consiste en un examen rigoureux des politiques et programmes du gouvernement.

Le Budget des dépenses

1.85 De toutes les modifications importantes des dernières années, la révision de la présentation du Budget des dépenses est celle qui pourra éventuellement fournir aux députés l'information fiable dont ils ont besoin lorsqu'ils examinent les programmes et en rendent le gouvernement responsable. Entreprise en 1981 et désormais bien implantée, cette révision constituait une réponse aux recommandations de notre Bureau dans ses Rapports annuels de 1975 à 1979, à celles de la Commission Lambert et à celles du Comité des comptes publics. L'objectif de toutes ces recommandations était de fournir aux députés une meilleure information sur les programmes de l'État.

1.86 A mon avis, en révisant la nouvelle façon de présenter le Budget des dépenses, et en la mettant en vigueur, le Bureau du contrôleur général a accompli un travail réfléchi et précieux pour tous les députés.

1.87 L'aspect le plus significatif de la révision a été l'introduction de plans de dépenses détaillés pour chacun des grands programmes des ministères. Appelé Partie III, ce volet vient compléter

le plan de dépenses global du gouvernement (Partie I) et le Budget des dépenses principal des ministères (Partie II) en fournissant le détail des initiatives prévues et des résultats réels, des dépenses qui s'y rattachent, d'autres données sur le rendement qui permettent de justifier les ressources demandées et des renseignements de base pour donner une idée suffisante de chaque programme. Un aspect de la Partie III revête une importance particulière pour le député, préoccupé plus encore par l'avenir que par le passé, en ce qu'elle est conçue pour présenter des projections et des prévisions en fonction du rendement réel des programmes au cours des années précédentes. Il est possible que ces données sur le rendement aient été renforcées par un engagement qu'a pris le gouvernement en 1984 et selon lequel il intégrerait à la Partie III des données sur l'évaluation des programmes. Cette mesure fait suite à une recommandation que renfermait notre Rapport de 1983, à savoir que le Bureau du contrôleur général devrait s'assurer que la Partie III du Budget des dépenses mentionne et incorpore les constatations découlant des études d'évaluation qui portent sur le rendement des programmes et sur la gestion des ressources.

1.88 La Partie III améliorée a de bonnes chances d'être utile aux députés qui m'ont déclaré avoir besoin de renseignements exacts et bien présentés sur les activités du gouvernement. Ils veulent que les objectifs soient présentés de telle manière qu'ils puissent être mesurés ultérieurement en fonction des résultats. Ils veulent des délais précis pour l'exécution des nouveaux projets. Ils veulent une justification réaliste et précise des ressources demandées. Ils veulent des données sur le rendement. Les programmes antérieurs dans le même domaine stratégique ont-ils été mis en oeuvre avec succès? Ont-ils répondu aux attentes? Ont-ils bien servi le public? Ont-ils su optimiser les ressources payées en faveur du contribuable? On devrait retrouver tous ces renseignements dans la Partie III du Budget des dépenses révise.

1.89 La Partie III peut éventuellement avoir des répercussions considérables sur le travail de notre Bureau. Tout comme une vérification financière peut rassurer sur l'information présentée dans les états financiers, la vérification intégrée que pratique mon Bureau peut rassurer les députés quant à la fidélité des données sur le rendement fournies dans la Partie III. Interrogés par des membres de notre Direction de l'évaluation de programmes et de la vérification interne, les députés ont recommandé que le vérificateur général examine des moyens d'apporter un appui aux comités permanents en rattachant les constatations des vérificateurs aux présentations budgétaires et en aidant les comités à établir un lien entre les renseignements que renferment nos rapports annuels, les rapports annuels des ministères et les comptes publics.

1.90 Cette recommandation soulève des questions très importantes. Il faudrait des ressources énormes pour accomplir chaque année une tâche de cette envergure dans tous les ministères. Encore une fois, l'idée que mon Bureau fournisse régulièrement de l'information à d'autres comités parlementaires que celui des Comptes publics est

nouvelle. J'en reconnais toutefois tout le potentiel. Le gouvernement fournirait aux députés des données complètes et fiables dans la Partie III et le Bureau du vérificateur général pourrait évaluer la justesse de leur présentation et leur solidité, surtout par rapport aux activités des années antérieures. J'examinerai ce concept avec beaucoup d'attention.

1.91 De fait, dans nos vérifications intégrées cycliques, nous nous sommes quelque peu gardés jusqu'à maintenant d'examiner la Partie III avec autant de rigueur. Nous reconnaissions que les ministères sont encore en voie d'acquérir l'expérience de la présentation de l'information voulue dans la Partie III du Budget.

1.92 Nous nous sommes peut abstenus trop longtemps. Notre rapport de cette année renferme la preuve que l'information que l'on retrouve dans la Partie III est en de?à de ce qu'elle pourrait être.

1.93 Plus tôt cette année, à la suite des audiences du CCP sur la vérification intégrée du ministère de la Défense nationale (MDN), qui apparaissait dans notre Rapport de 1984, ce comité a jugé nécessaire de recommander au Parlement que le ministère indique dans la Partie III du Budget les objectifs non militaires de tous ses grands projets d'immobilisations. Le comité veut également que la Partie III du MDN renferme des renseignements sur la mesure dans laquelle ces objectifs non militaires ont été atteints. Il semble indiquer par là que le ministère n'est pas allé assez loin lorsqu'il a présenté dans la Partie III les détails de ses objectifs.

1.94 Également à titre d'illustration, notre vérification de la gestion des régimes publics de retraite (chapitre 4) révèle que l'information financière que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a fournie dans la Partie III tend actuellement à se détériorer depuis l'introduction de ce volet durant l'exercice 1982-1983.

1.95 Notre vérification de la gestion des régimes publics de retraite signale également deux lacunes, dans la Partie III, qui touchent tous les ministères et qui diminuent son utilité pour les députés. En premier lieu, les taux d'inflation et les taux de participation au régime - hypothèses clés pour la prévision des coûts futurs des régimes de pension - ne sont pas divulgués dans la Partie III. En second lieu, les données sur les dépenses fiscales - élément crucial des prestations de retraite - en sont également exclues. L'ironie veut que ces renseignements y aient été présentés jusqu'à il y a deux ans.

1.96 Un thème majeur de notre étude des entreprises mixtes et en coparticipation (chapitre 5) est la qualité de l'information présentée au Parlement; je discute divers aspects de cette étude un peu plus loin dans le présent chapitre. Pour ce qui est de mes préoccupations au sujet du Budget, il convient quand même de noter que les données qui

viennent étayer le Budget relativement aux sociétés d'État, telles que les descriptions de programmes et les objectifs des projets d'immobilisations, sont absentes lorsqu'il s'agit des entreprises mixtes et en coparticipation. Bien qu'il faille en venir à des décisions concernant l'à-propos de la publication de certains renseignements dans le Budget au sujet d'entreprises auxquelles participent d'autres actionnaires, les députés doivent avoir en main une information suffisante pour décider de la pertinence de la dépense des deniers publics et obliger le gouvernement à en rendre compte.

1.97 Le chapitre 6 sur la Commission de la Fonction publique fait référence à l'insuffisance de la description des objectifs, présentés dans le Budget, concernant ses principales activités.

1.98 Notre vérification du ministère de l'Expansion industrielle régionale renvoie à des problèmes d'obligation de rendre compte en ce qui concerne l'Office canadien pour un renouveau industriel. Nous avons constaté entre autres que, jusqu'à 1985-1986, le Budget principal du ministère ne faisait pas mention de l'Office de façon explicite. Il est toutefois encourageant de noter que le ministère en reconnaît l'existence à un certain nombre d'endroits de la Partie III de son budget pour 1985-1986.

1.99 Je suis également heureux que nos équipes de vérification puissent, dans leurs travaux permanents, discerner un certain nombre de réelles tentatives de conformité avec les exigences du Conseil du Trésor. Bien qu'il y ait encore des insuffisances et un manque d'intégralité, on doit voir cela dans le contexte de programmes vastes et très complexes.

1.100 Ceci n'amène à dire que je sais combien il est difficile de bien préparer une Partie III de qualité. Le Bureau du contrôleur général a fait un travail de première classe au cours des six dernières années pour définir l'information qu'il faut inclure dans la Partie III et en déterminer la présentation. La tâche n'a pas été facile. On peut comparer le problème à celui de fournir des données financières sommaires pour le secteur public, celui-là même qui a posé un si grand défi à notre équipe chargée de l sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux et à d'autres équipes. Il y a même encore moins de précédents pour ce qui est de la Partie III du Budget et la tâche de déterminer la meilleure façon de présenter l'information non financière qui se rattache aux prévisions de dépenses que requiert la Partie III représente certainement un défi aussi grand que l'amélioration des états financiers sommaires.

1.101 Mais pour difficile que soit son établissement, la Partie III constituera éventuellement le meilleur instrument des députés pour saisir la nature et l'importance de programmes particuliers et pour en évaluer l'incidence et l'efficacité.

1.102 En signalant les exemples tirés de nos rapports, j'aimerais qu'il soit bien entendu que nous n'avons procédé à aucun examen

approfondi ni à une étude d'envergure gouvernementale de la Partie III. Il se pourrait que les faiblesses mentionnées soient des cas isolés. Je sais également que le Bureau du contrôleur général surveille la mise en oeuvre de la Partie III et je veux qu'il soit clair que je ne fais pas la critique de ce travail. Par contre,je demeure préoccupé par les exemples signalés dans le rapport de cette année.

1.103 Qu'il me soit permis de dire qu'un certain nombre d'éléments pourraient engendrer ces insuffisances. Pour être juste, la production de la Partie III est encore chose nouvelle; on poursuit toujours la discussion sur la quantité et le détail de l'information à publier. J'ai toutefois l'impression que les députés n'examinent que rarement la Partie III en détail et en profondeur. De fait, nos vérificateurs ont fait savoir que certains dirigeants de ministères leur ont dit qu'ils ne prenaient pas la peine d'établir des chiffres et des pronostics complets pour la Partie III parce que personne n'y prête beaucoup d'attention. Cela pourrait inciter ceux qui la préparent à les considérer plus comme des documents de justification que comme des documents dont ils doivent rendre compte. L'impression que personne ne porte une attention détaillée à la Partie III pourrait faire en sorte qu'elle ne soit pas élaborée à un niveau aussi élevé des ministères qu'elle pourrait l'être.

1.104 Quelle qu'en soit la cause, toute réduction de la fiabilité, de l'exactitude et de la cohérence de la Partie III non seulement émousse ce qui constitue probablement l'un des outils informatifs les plus efficaces à la disposition des députés mais annule également de nombreuses années de travail - et des sommes considérables - dépensées à tenter de fournir au Parlement une idée claire et détaillée des programmes envisagés ainsi que des renseignements sur le rendement de ces programmes, en regard des projections énoncées dans la Partie III des années précédentes.

1.105 Il me semble qu'il y a deux mesures à prendre pour que le Budget des dépenses révisé, surtout la Partie III, réalise tout son potentiel et justifie la somme de travail énorme qu'il a fallu abattre pour le mener à bien.

1.106 D'abord, je fais savoir que mon Bureau considérera chaque Partie III comme un document essentiel dont il faut rendre compte. Dans nos vérifications intégrées cycliques, nous continuerons de comparer les programmes et activités réels des ministères aux descriptions que l'on en fait dans la Partie III. Aussi, comme je le disais, nous examinerons de très prés les répercussions qu'auront sur notre travail la vérification spécifique des données sur le rendement, y compris les constatations et les conclusions sur l'évaluation des programmes. Je reconnais que notre travail dans ce domaine a l'avantage éventuel de fournir aux députés l'assurance que les données sont fiables et qu'on a réalisé l'optimisation dans les programmes.

1.107 La deuxième mesure - plus vitale encore que la première - à

envisager pour que la Partie III soit aussi efficace qu'elle puisse l'être consiste dans l'intervention des députés auprès des ministères pour leur expliquer que la Partie III constitue un outil de renseignements indispensable à leur travail et qu'ils ont l'intention d'y accorder la plus haute priorité et la plus grande attention.

1.108 Il n'y a pas de doute que si la Chambre des communes entreprend un tant soit peu la restructuration de ses comités permanents, comme le propose le Comité spécial sur la réforme de la Chambre, l'information que renferme la Partie III du Budget sera essentielle. Si cette information n'est pas opportune, exacte et complète, le travail des comités permanents proposés en sera compromis. Ce serait comme construire une magnifique nouvelle bibliothèque et de n'en point garnir les rayons.

Les entreprises mixtes et en coparticipation et une note au sujet de la privatisation

1.109 Il se dégage de l'étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux un message clair: les députés veulent recevoir une information complète sur les activités des sociétés propriété de l'État. Cela est particulièrement vrai lorsque la société est moins une entreprise commerciale qu'un instrument direct de la politique gouvernementale. Mais, quelle que soit la nature de la société, dans la mesure où l'argent du contribuable est en cause, le Parlement a sa part de comptes à rendre sur l'activité de l'entreprise.

1.110 Ce principe constituait le fondement des préoccupations de ce Bureau, exprimées dans ses rapports annuels successifs - avec une vigueur particulière en 1982 - à savoir qu'un mécanisme doit être mis en place pour obliger les sociétés d'État à rendre des comptes au Parlement.

1.111 Les modifications de 1984 à la Loi sur l'administration financière (LAF) relativement aux sociétés propriété de l'État ont énormément contribué à intéresser le Parlement plus étroitement à la création et au financement des dites sociétés et à leur obligation de rendre compte de leurs activités. Ces modifications prévoient que les députés seront entièrement renseignés sur les objectifs de chaque société d'État et qu'ils bénéficieront de l'acheminement systématique d'une information opportune et pertinente qui leur permettra de juger si une société a atteint ou non les objectifs qu'elle a énoncés.

1.112 Ces modifications à la LAF ne visent cependant pas les entreprises dont le gouvernement fédéral partage la propriété avec d'autres participants.

1.113 Notre Rapport de 1982 recommandait que le Parlement accorde une attention à ces entreprises mixtes et en coparticipation et, j'ai observé que, dans le chapitre 1 de notre Rapport de l'an dernier, nous avions entrepris une étude de leur obligation de rendre compte au Parlement et au gouvernement, puisque les modifications à la loi ne visaient pas - et n'étaient pas destinées à viser - les questions de contrôle de ces sociétés et de leur obligation de rendre des comptes. Nos constatations apparaissent dans le chapitre 5 du présent Rapport.

1.114 Dans le cadre de toute discussion des besoins en information des députes, il est particulièrement intéressant de noter l'accent que le chapitre met sur la quantité et sur la qualité de l'information mise à la disposition du Parlement sur l'existence, la nature et l'importance des entreprises mixtes et en coparticipation dont le gouvernement fédéral est en partie propriétaire.

1.115 Je suis préoccupé par notre évaluation globale qui veut "que les renseignements financiers et autres fournis au Parlement sont fragmentes et incomplets". Et même si les investissements sont loin d'atteindre l'importance de ceux des sociétés d, j'espère que le Comité des comptes publics examinera toute la question d'un mécanisme approprié qui oblige les entreprises mixtes et en coparticipation à rendre compte de leurs activités.

1.116 Il est d'autant plus urgent d'améliorer la nature et la quantité de l'information présentée au Parlement au sujet des sociétés dont le gouvernement possède moins de 100 p. 100 de l'avoir, si l'on tient compte du fait que le gouvernement a déclaré avoir l'intention de rationaliser les intérêts qu'il détient dans les sociétés en transférant au secteur privé les sociétés d'État qui ne poursuivent plus de politique d'intérêt public.

1.117 Dans certains cas, la privatisation d'une société d'État pourrait très bien signifier que le gouvernement ne s'est départi que d'une partie des actions qu'il y détenait. Il n'en reste pas moins que cette société est soustraite au mécanisme de contrôle et d'obligation de rendre compte prévu par les modifications à la Loi sur l'administration financière. Elle deviendrait plutôt une entreprise mixte et en coparticipation et les renseignements à son sujet dont disposerait le Parlement - comme le démontre clairement le chapitre 5 - pourraient très bien être insuffisants et insatisfaisants.

1.118 Ce transfert potentiel d'entités, dans lesquelles des quantités considérables de deniers publics sont investies, d'un cadre structuré d'obligation de rendre compte de leurs activités à un autre qui les y contraint moins est une question qui nous rend mal à l'aise.

1.119 Le Bureau a largement contribué à l'élaboration des dispositions relatives à la vérification que renferment les modifications de 1984 à la LAF. Ce sera un sujet de grande

préoccupation pour moi - et pour les députés aussi, j'en suis sûr - que d'importantes sociétés d'État se soustraient à l'obligation de rendre compte prévue par cette loi alors que des fonds publics considérables y sont encore investis. Bien entendu, la privatisation complète des sociétés élimine ce genre de problème. C'est leur privatisation partielle qui soulève la question de leur obligation de rendre des comptes.

1.120 Comme d'autres pays l'ont réalisé, il n'est pas plus facile pour un gouvernement de se départir que de se porter acquéreur d'une entité. Dans le cas de l'achat de Petrofina Canada Inc. par Petro-Canada, j'ai indiqué, on ne peut plus clairement, que lorsqu'on utilise des deniers publics pour acquérir des éléments d'actif et des actions, il faut que le Parlement aie l,assurance que pour ce faire, il y a eu optimisation des ressources.

1.121 De même, lorsque l'État se départit de son actif et de ses actions - soit des centaines de millions, voire des milliards de dollars - le Parlement doit être suffisamment renseigné, à la fois des intentions du gouvernement en ce qui concerne les buts visés par cette cession particulière, et des résultats qu'il a obtenus. Les députés sont en droit de disposer d'une information qualitative et quantitative précise sur les buts visés par chaque liquidation et sur les résultats réels que l'on a atteints. Ils ont aussi le droit de connaître le montant et la forme des recettes qui s'inscrivent ou reviennent au trésor public.

1.122 Étant donné ce que j'énonce plus loin, au sujet des dépenses fiscales, il faut apporter un soin particulier à l'examen de toute remise ou disposition fiscale spéciale qui s'imbrique dans la cession de ces éléments d'actif du gouvernement.

1.123 A cela se rattache un important élément qui touche l'information destinée au Parlement. Le volume III des Comptes publics doit être remplacé par le "Rapport annuel au Parlement sur les sociétés d'État et les autres sociétés en coparticipation du Canada".

1.124 Non seulement ce remplacement permet-il d'éliminer le volume III des Comptes publics, mais je remarque aussi avec plaisir que le gouvernement transmettra les nouveaux rapports sur les sociétés d'État au Comité des comptes publics. Cela signifie que le CCP sera saisi de renseignements importants sur les sociétés d, de sorte que son rôle essentiel de surveillance de toutes les facettes des dépenses publiques demeurera intact.

Les dépenses fiscales: renonciation à la perception de recettes.

1.125 Dans mon Rapport de l'an dernier,je me disais préoccupé de ce que les députés recevaient une information moins que satisfaisante sur l'utilisation de dépenses fiscales. Pour illustrer les problèmes qui peuvent surgir lorsqu'un gouvernement décide de maintenir sa politique en accordant des réductions fiscales à certains groupes ou particuliers, j'ai attiré l'attention sur le programme de crédit d'impôt à la recherche scientifique.

1.126 En mai et juin derniers, le Comité des comptes publics a examiné ce programme en détail, en entendant les témoignages des dirigeants des ministères des Finances et de Revenu Canada, Impôt. Les audiences ont permis de faire la lumière sur au moins une chose: il est extrêmement difficile de percer les complexités et les ramifications du programme et du montant prohibitif des recettes auxquelles on a renoncé.

1.127 En faisant un sondage des demandes des utilisateurs en rapport avec l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux, nous avons demandé à certains députés s'ils avaient besoin de renseignements sur les dépenses fiscales. Ils ont répondu que sans ces renseignements, il leur était impossible d'évaluer l'enjeu des politiques socio- économiques du gouvernement. Ils ont suggéré que l'on trouve une méthode qui permet te d'exposer ensemble les dépenses directes et les dépenses fiscales qui se rapportent à des politiques et à des programmes.

1.128 Lorsqu'il a présenté son budget en mai dernier, le ministre des Finances a indiqué que le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes revoyait de prés le coût des stimulants fiscaux pour déterminer, entre autres choses, si certains d'entre eux valent bien la perte de revenu que les autres contribuables doivent endosser. Et, puisque les députés disent avoir besoin de plus d'information,je prends acte avec plaisir de l'intention du ministre de publier un compte rendu détaillé de ce que nous coûtent les mesures fiscales que l'on envisage.

1.129 Dans l'intervalle, deux questions dont nous discutons dans le chapitre 3 du présent Rapport, intitulé Notes de vérification, viennent relancer le fait que les députés ne bénéficient pas d'une information suffisante sur des problèmes souvent très complexes qui entourent la renonciation du gouvernement à des recettes fiscales.

1.130 La première a trait à un décret de remise d'impôt que le ministère des Finances a émis à Dome Petroleum et à ses filiales en rapport avec ses coûts de financement qui découlent de son acquisition de la Hudson's Bay Oil and Gas Company Limited.

1.131 Qu'il soit très clair - comme il l'a été plus haut dans un autre contexte - que je ne remets pas du tout en question la politique ou le privilège légal du ministère des Finances d'émettre un décret de remise. L'article 17 de la Loi sur l'administration financière prévoit une telle mesure. Cependant, je ne suis pas du tout certain que lorsque

le Parlement a adopté cette loi, les députés prévoyaient un décret de remise de l'envergure de celui qui pourrait éventuellement s'appliquer au cas de la Dome.

1.132 Cette remise d'impôt a été accordée le 5 février 1985. Les recettes fiscales auxquelles on a renoncé pourraient s'élever à un milliard de dollars.

1.133 Je n'en mets pas en doute la légalité, mais cela me préoccupe grandement que le ministère des Finances, en invoquant l'article 17 de la LAF, ait présenté une recommandation au Conseil du Trésor prévoyant la remise d'un montant possible de un milliard de dollars sans que la Chambre des communes ait eu vraiment l'occasion d'en être avisée ou d'en discuter au préalable, si ce n'est par le truchement d'un communiqué de presse remis aux députés par le gouvernement pour annoncer son intention d'émettre le décret de remise.

1.134 Il y a quelque chose qui ne te urne pas rond du tout lorsqu'un système permet que l'on prenne une décision stratégique de l'ordre de un milliard de dollars par voie de dépense fiscale sans que le Parlement obtienne l'information suffisante sur l'opération. Après tout, c'est de deniers publics qu'il s'agit, l'argent des contribuables qui élisent les députés pour protéger leurs intérêts.

1.135 Mais ça ne s'arrête pas là. Les complexités et les incertitudes qui entourent la rentabilité future de la Dome ont apparemment persuadé le ministère des Finances de ne pas évaluer ce qu'il en coûterait au gouvernement du Canada pour cette remise d'impôt. Cette remise d'impôt à la Dome sera signalée dans les Comptes publics comme information supplémentaire, aux termes de l'article 17(8) de la LAF, mais cela signifie qu'il n'y aura aucune indication de ses répercussions au plan monétaire. La remise, pour l'exercice 1985- 1986, n'a pas encore été calculée. Il n'est pas certain qu'à l'avenir, Revenu Canada, Impôt indiquera les coûts liés à la remise d'impôt de l'année en cours. Tout cela laisse les députés avec fort peu d'information.

1.136 Puisque les états financiers du gouvernement du Canada ne reflètent que la perception des recette s nette s - excluant toute référence aux dépenses fiscales - on n'y retrouvera aucune indication de ce qui constitue une opération financière qui pourrait atteindre éventuellement le milliard de dollars.

1.137 Il y a deux volets aux droits et aux devoirs qu'ont les députés devant l'engagement des deniers publics par le gouvernement. En premier lieu, il leur incombe d'examiner et de débattre les dépenses avant qu'elles ne soient engagées. Dans ce cas-ci, cela ne s'est pas produit. Les députés ne savaient que de façon très sommaire que l'on envisageait le décret de remise. En deuxième lieu, il incombe aussi aux députés de s'assurer que le gouvernement rend compte de chacune de ses opérations fiscales. Ici non plus, il n,y aura pas de compte rendu complet de la situation.

1.138 Le chapitre 3 du présent Rapport fournit une autre illustration de ma préoccupation incessante devant le recours aux dépenses fiscales et surtout du fait que les députés reçoivent une information insuffisante. Il traite d'un aspect de l'acquisition de Petrofina par Petro-Canada en 1981.

1.139 Les incidences fiscales de l'acquisition soulèvent des questions extrêmement graves qui sont toutes décrites dans la note de vérification, au chapitre 3. Mais ce qui retient mon attention ici - dans mon appréciation de l'insuffisance de l'information remise aux députés - c'est qu'en 1984, le Parlement a adopté des modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu qui pourraient bien permettre à Petro-Canada, en relation avec son acquisition de Petrofina en 1981, de réaliser des bénéfices s'élevant à des centaines de millions de dollars en réduction d'impôt; les députés ne savaient pas - et n'avaient aucun moyen de le savoir - que ces énormes avantages fiscaux pourraient revenir à Petro-Canada, lorsqu'ils ont adopté la loi en question.

1.140 A cause du fait que l'on ne divulgue pas certaines dispositions fiscales sélectives, elles échappent trop souvent à l'examen rigoureux des députés. On peut se rendre compte que je n'exagérais pas lorsque j'ai dit l'année dernière que les dépenses fiscales constituent un énorme budget caché dans les affaires financières du Canada.

1.141 Un Parlement soucieux de ses dépenses se compare à une équipe d'ingénieurs qui essaient de concevoir une auto mobile plus économique en combustible. Ils croient avoir réussi,jusqu'au moment où le moteur recommence à consommer autant d'essence qu'avant. Ils ne comprennent pas le problème jusqu'à ce qu'ils découvrent que le fond du réservoir a été troué comme une passoire. C'est trop souvent, hélas! ce qui arrive avec les dépenses fiscales. Les recettes s'écoulent et les députés ne s'en aperçoivent que lorsqu'il est trop tard.

1.142 Bien que je me réjouisse de l'engagement qu'a pris le ministre des Finances de publier un compte rendu détaillé du coût des mesures fiscales envisagées, je crois qu'en raison de leur caractère indirect, ni les avantages de l'impôt sur le revenu pouvant éventuellement être perçus par le biais du décret de remise émis à la Dome ni les avantages fiscaux qui pourraient découler de l'acquisition de Petrofina par Petro-Canada n'apparaîtraient dans un tel compte-rendu.

1.143 J'ai signalé l'année dernière que j'avais lancé un projet de vérification pour examiner les questions complexes de conformité et d'obligation de rendre compte que soulevait le recours aux dépenses fiscales. Les deux notes de vérification du chapitre 3 auxquelles j'ai fait référence découlent de ce travail incessant. L'an prochain, je présenterai un compte rendu plus complet sur la question des dépenses fiscales.

L'information et le gouvernement du Canada

1.144 En parlant de la communication d'information au Parlement, au début du présent chapitre, j'ai fait observer qu'il ne s'agissait pas d'une question nouvelle. Ce qui est nouveau, par contre, c'est que l'importance d'une information claire doit désormais être vue dans l'optique de l'ère de l'information.

1.145 Nous laissons de plus en plus derrière nous l'âge industriel pour entrer dans celui de l'information. Cela n'est nulle part plus évident que dans le secteur public. Les gouvernements sont plongés dans l'information. Ce n'est pas par hasard que le rôle croissant du secteur public dans les économies de nombreux pays post-industrialisés colle de si prés à l'évolution de l'information comme ressource sans cesse grandissante dans ces sociétés. Ce n'est pas non plus une coïncidence que les questions liées à l'information continuent de susciter la controverse sur la place publique: l'accès à l'information; la protection des renseignements personnels que détiennent les gouvernements; la fuite de documents qui renferment des données confidentielles sur les politiques d'intérêt public. Les répercussions des techniques de pointe sur l'emploi, et les incidences des systèmes de télécommunications sur la souveraineté culturelle constituent autant de sujets de préoccupation liés à l'information. Ce sont tous des symptômes d'une époque caractérisée par la force dominante de l'information dans l'économie.

1.146 Il importe donc de plus en plus de considérer l'information comme une ressource coûte use et précieuse, comparable en importance stratégique aux ressources humaines, aux ressources financières et aux ressources matérielles.

1.147 Notre entrée dans l'ère de l'information et le besoin qui s'ensuit de gérer cette information comme ressource sont, dans une large mesure, le produit de la rapide évolution des techniques informatiques et télématiques et de leur application à tous les domaines de la société. Par exemple, il n'est plus rare de voir des micro-ordinateurs au gouvernement fédéral. L'engouement ressenti à l'origine est déjà chose du passé. Nous devons maintenant mettre l'accent sur l'utilisation économique, efficiente et efficace de ces instruments et sur la gestion prudente de l'information qu'ils font naître.

1.148 Pour assurer cette intendance où de plus en plus de renseignements sont traités électroniquement, les responsables de la préparation des rapports et ceux qui sont chargés de les recevoir et de les examiner doivent tous avoir la compétence voulue pour manipuler et gérer ces nouvelles formes d'information. Les Archives publiques estiment que le nombre de dossiers électroniques que détient le gouvernement est à peu prés 10 fois plus élevé que le nombre de

documents conventionnels qu'il a à sa disposition.

1.149 Par exemple, notre vérification du Service de l'environnement atmosphérique (SEA), présentée au chapitre 9, démontre que l'aspect crucial des prévisions météorologiques est la diffusion de l'information et que, pour recueillir ces données météorologiques et les communiquer au public, le SEA s'appuie énormément sur des procédés informatiques.

1.150 Mon propre Bureau consacre, à un rythme sans cesse croissant, une partie plus grande de ses ressources à l'application de techniques informatiques et télématiques, dans une foule de domaines - de la vérification assistée par ordinateur et la vérification de systèmes informatiques à la production de graphiques et au traitement de textes et, par exemple, la révision assistée par ordinateur ainsi que la conception et la composition électroniques du présent Rapport. Or, nous découvrons que les ressources que nous avons d'abord investies dans ces domaines nous sont presque immédiatement rendues, grâce au fait qu'elles permettent une économie de temps et une productivité plus grande des employés.

1.151 L'administration fédérale tout entière peut réaliser de telles économies en intégrant et en consolidant ses systèmes d'information, en réduisant les coûts d'entreposage et de manipulation des données grâce à un repérage plus rapide et plus souple de l'information et, enfin, en évitant le double emploi inutile.

1.152 Il serait fort simple de parcourir le présent Rapport et de trouver à profusion des exemples de l'importance du rôle stratégique de l'information et de la nécessité consécutive de la reconnaître comme ressource.

1.153 Notre vérification de la gestion des régimes publics de retraite (chapitre 4) fait ressortir le fait que les systèmes de distribution des prestations du Régime de pensions du Canada et de la Sécurité de la vieillesse, parmi les plus gros systèmes de tenue de registres de l'administration fédérale, sont exploités sur de vieux systèmes informatiques qui appliquent les techniques des années 60. La direction du ministère concerné considère que les procédés et systèmes opérationnels sont coûteux, inefficients, limités, démodés et, dans certains cas, fragiles et susceptibles d'erreurs. Aussi incroyable que cela puisse paraître, certaines opérations comme des calculs de prestations sont encore, dans certains cas, effectués à la main. En toute honnêteté, cependant, il faut dire que malgré l'antiquité de certains de ces procédés, le public continue de recevoir un haut niveau de service.

1.154 Dans le même chapitre, nous soulignons que notre Bureau et les vérificateurs internes ont formulé de nombreuses observations, au cours des six dernières années, au sujet de la possibilité que les programmes de pension donnent lieu à des versements de prestations frauduleux et non autorisés. Cette possibilité existe à cause des faiblesses informatiques et opérationnelles des systèmes. Nous avons toute fois

fait remarquer que le ministère pourrait considérablement réduire la possibilité que ces paiements passent inaperçus en poussant ses enquêtes de façon plus active, notamment à l'aide de techniques de vérification assistée par ordinateur.

1.155 Sur une note positive, le chapitre qui traite de notre vérification de Douanes Canada (chapitre 7) décerne à cette administration de bonnes note s sur toute la ligne pour sa capacité de communiquer de l'information rapidement à ses clients et au public en général.

1.156 Le gouvernement fédéral et ses ministères et organismes font partie de l'âge de l'information où le souci de l'optimisation des ressources vis-à-vis de l'information sous toutes ses formes et la façon d'aborder la gestion des ressources en fonction de l'information devraient permettre de réaliser des programmes économiques et efficients, de fournir un meilleur service et d'assurer une plus grande productivité.

La gestion de la trésorerie et les dépenses de fin d'exercice

1.157 A la suite de l'examen que nous avons effectué l'an dernier de la gestion de la trésorerie de l'administration fédérale, nous en avons eu long à dire au sujet de questions étroitement liées à la gestion de l'information. Nous avons apporte comme exemple le piètre traitement des dépôts et paiements qui n'était pas aussi rapide que les moyens électroniques d'aujourd'hui le permettent et l'éparpillement des responsabilités parmi plusieurs organisations et ministères. Le Comité des compte s publics a par la suite consacré beaucoup de temps aux constatations qui découlaient de cette étude.

1.158 Des progrès ont été réalisés depuis lors. Le Bureau du contrôleur général s'est vu confier la responsabilité des secteurs de la gestion de la trésorerie qui font partie du mandat du Conseil du Trésor. Ces derniers excluent la gestion de la dette qui continue de relever du ministère des Finances. Un comité d'examen interministériel de la gestion de la trésorerie a été établi pour assurer une bonne coordination en cette matière. Le comité a commandé une étude pour éclaircir davantage, au besoin, les rôles, les responsabilités et les rapports entre toutes les organisations qui s'intéressent directement à la gestion de la trésorerie.

1.159 Depuis la publication de mon dernier Rapport, les négociations ont repris avec les institutions financières pour réviser les arrangements bancaires du gouvernement et des progrès ont été enregistrés en vue d'en arriver à un règlement, mais aucune entente finale n'a été conclue. A mon avis, il est des plus important qu'un accord survienne bientôt; mon Bureau continuera de suivre l'évolution

des événements.

1.160 Le Conseil du Trésor a publié diverses circulaires sur la gestion de la trésorerie au cours de l'année dernière, en abordant notamment la question d'une stratégie globale pour la gestion de la trésorerie, le recouvrement des comptes en souffrance, les règlements sur la radiation des dettes et l'émission des chèques de paye. Le receveur général veille à accélérer le transfert des paiements et des dépôts par l'utilisation de techniques bancaires de pointe.

1.161 Le Conseil du Trésor a approuvé, en juillet 1985, une soumission sur la question du paiement des fournisseurs à l'échéance, et un document de politique sera publié ultérieurement.

1.162 Dans mon Rapport de 1984, j'ai fait remarquer que notre examen des dépenses de fin d'exercice, effectué dans le cadre de l'examen de la gestion de la trésorerie, avait permis de découvrir que des achats et paiements avaient été effectués avant que cela soit nécessaire. Ces échantillons ne nous permettaient pas de conclure que de telles pratiques étaient généralisées. Or, pour déterminer de manière concluante si des dépenses accélérées de fin d'exercice donnent lieu à un gaspillage généralisé et important, j'ai décidé qu'une étude d'envergure gouvernementale était nécessaire.

1.163 Cette étude est maintenant en cours. Nous examinons les dépenses effectuées à la fin de l'exercice 1984-1985. Puisque les données sur ces dépenses n'ont pas été connues avant la fin d'août, nous n'avons pu terminer l'étude à temps pour l'intégrer au Rapport de cette année. Le travail sera cependant terminé plus tard cette année et je porterai à l'attention de la Chambre des communes, dans les formes admises, les observations, les commentaires et les recommandations que nous avons formulés.

1.164 Pour terminer ce chapitre là où je l'ai commencé,je dois dire qu'une dimension fondamentale de l'acheminement de l'information est celle que reçoit le Parlement au fur et à mesure qu'il s'acquitte de ses fonctions au nom de tous les Canadiens.

1.165 J'espère que mes paroles contribueront à améliorer l'acheminement d'une information claire, pertinente et opportune à chaque député.

SOMMAIRE GÉNÉRAL - RAPPORT ANNUEL DE 1985

SOMMAIRE GÉNÉRAL - RAPPORT ANNUEL DE 1985

Introduction

2.1 Le présent chapitre renferme un sommaire de chaque chapitre traitant d'une vérification, dans le Rapport annuel de 1985 du vérificateur général présenté à la Chambre des communes. Les sommaires suivent l'ordre des chapitres du Rapport; le chapitre 1:. Questions d'une importance et d'un intérêt particuliers; le chapitre 3: Note s de vérification et le chapitre 14: Rapport de suivi et état d'avancement ne comportent pas de sommaire.

Chapitre 4	-	La gestion des régimes publics de retraite
Chapitre 5	-	Les entreprises mixtes et en coparticipation
Chapitre 6	-	La Commission de la Fonction publique
Chapitre 7	-	Douanes Canada
Chapitre 8	-	La Commission de contrôle de l'énergie atomique
Chapitre 9	-	Le ministère de l'Environnement-Service de l'environnement atmosphérique
Chapitre 10	-	La Commission de réforme du droit
Chapitre 11	-	La Commission canadienne des droits de la personne
Chapitre 12	-	Le ministère de l'Expansion industrielle régionale
Chapitre 13	-	Le ministère des Transports - Programme des transports aériens

Une table des matières ainsi que les constatations, observations et recommandations des vérificateurs sont exposées en détail dans les divers chapitres.

CHAPITRE 4 - LA GESTION DES REGIMES PUBLICS DE RETRAITE

2.2 Les prestations des régimes publics de retraite constituent près de 50 p. 100 du revenu des personnes âgées au Canada. Les deux régimes les plus importants, à savoir le programme de la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada, sont administrés par le gouvernement fédéral. Deux millions et demi de Canadiens reçoivent des prestations de la Sécurité de la vieillesse. Un million trois cent mille de ces prestataires et 400 000 autres personnes reçoivent des prestations du Régime de pensions du Canada.

2.3 Étendue de la vérification. Nos objectifs généraux étaient de déterminer la valeur et la précision des renseignements financiers et des autres renseignements fournis au Parlement sur ces deux régimes de retraite, et d'évaluer l'utilité des systèmes et des procédés servant à gérer ces programmes.

2.4 Le coût des régimes publics de retraite est énorme. Le montant des prestations versées par le programme de la Sécurité de la vieillesse et par le Régime de pensions du Canada a atteint neuf milliards de dollars en 1980-1981 et 16 milliards en 1984- 1985. Si aucun autre changement n'est apporté au niveau des prestations d'ici la fin de la décennie, ce chiffre atteindra 23 milliards en 1989-1990. Ces coûts continueront à monter sensiblement puisque le rapport entre le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus et le nombre de personnes âgées de moins de 65 ans, qui est actuellement de 1 à 10 devrait étre de 1 à 5 d'ici moins de 50 ans.

2.5 Le fait que les parlementaires ne possédant pas tous les renseignements requis pour évaluer et comprendre à fond les répercussions financières à court et à long terme des régimes publics de retraite nous inquiète. Etant donné l'importance des coûts, le nombre croissant de personnes âgées et la complexité des autres facteurs qui influent sur ces programmes, il serait souhaitable que le gouvernement quantifie et examine périodiquement leurs répercussions à long terme. Toutefois, on n'évalue pas à intervalles réguliers les coûts à long terme, sauf pour le Régime de pensions du Canada. En outre, malgré les recommandations antérieures de comités parlementaires, on ne trouve aucun mécanisme qui garantisse que les répercussions financières et les engagements à long terme des régimes publics de retraite sont examinés régulièrement.

2.6 La qualité de l'information fournie au Parlement dans le Budget des dépenses et dans les rapports annuels a baissé, et ceci nous préoccupe parce que les parlementaires ne possédant pas, à notre avis, toute l'information requise pour évaluer le rendement financier des régimes.

2.7 Le processus qui permet de prévoir et de calculer le coût des régimes de retraite est complexe. Le ministère de la Santé nationale et u Bien-être social, le ministère des Finances et le Département des assurances s'occupent tous trois d'établir ces prévisions. Participent également à ce processus trois catégories de professionnels: des économistes, des comptables et des actuaires. Les utilisateurs de cette information affirment-que les méthodes de prévision utilisées sont valables.

2.8 Il serait toutefois possible d'assurer une meilleure coordination et une meilleure communication entre toutes les parties concernées afin que les gestionnaires et les parlementaires puissent obtenir en temps opportun les renseignements dont ils ont besoin. Ce qui nous inquiète, par exemple, dans le calcul du coût des modifications envisagées pour les régimes de retraite, ce sont les écarts appréciables qui existent entre les prévisions du Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions et celles faites par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et par le Département des assurances (voir le paragraphe 4.64).

2.9 Le programme de la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada sont de vastes programmes et leur administration est complexe. Ces régimes nécessitent des négociations et des consultations poussées avec divers intervenants du gouvernement fédéral ainsi qu'avec les provinces et de nombreux groupes au sujet des politiques. De plus, il faut diriger l'un des plus imposants et des plus importants services de l'administration fédérale, gérer un énorme système informatisé et faire en sorte que plus de quatre millions de chèques soient livrés à temps, chaque

mois, à plus de trois millions de personnes. C'est principalement au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social qu'incombe l'administration de ces régimes.

2.10 Le ministère accorde une très grande importance à la qualité des services offerts au public et, teut particulièrement, au versement des prestations en temps voulu.

2.11 Les méthodes et les systèmes opérationnels utilisés pour la distribution des prestations fonctionnent bien, mais on les dit coûteux, peu efficients, limités, désuets et, dans certains cas, vulnérables. Les systèmes informatiques sont vieux (leur technologie date des années 1960) et ils ont connu de nombreuses modifications. Il existe de nombreux procédés manuels peu efficients, tels que ceux utilisés pour le traitement des demandes, le calcul des prestations et la comptabilité.

2.12 Cette situation inquiète les gestionnaires; les nombreuses études et les multiples examens effectués depuis plusieurs années en sont la preuve. En outre, la direction a mis en route un projet à long terme visant à améliorer et à moderniser les systèmes. Nous appuyons entièrement cete initiative.

2.13 Cependant, nous nous inquiétons de la lenteur avec laquelle on effectue des améliorations. La nécessité d'une remise en état des systèmes a été soulignée au milieu des années 1970. Les améliorations envisagées ne seront pas effectuées avant les années 1990, si l'on respecte les délais prescrits. La modernisation des systèmes a été retardée par la crainte d'effectuer trop de changements à la fois et de perturber le service à la clientèle. Les retards s'expliquent aussi par le fait que le gouvernement a ordonné et a annulé à plusieurs reprises la décentralisation de certains services.

2.14 Au cours des huit dernières années, nous avons signalé au ministère, dans nos Rapports annuels, les secteurs où il est possible d'améliorer les systèmes et les procédés utilisés. Bien que le ministère ait sérieusement examiné nos recommandations, il a peu fait jusqu'ici pour améliorer les choses dans ces secteurs. Parmi les améliorations souhaitées, il faudrait, entre autres:.

- améliorer la productivité par l'utilisation de meilleurs systèmes de mesure du rendement;

- faire davantage d'efforts pour déceler, corriger et éviter le paiement en trop des prestations;

- améliorer la coordination et la communication entre les ministères participant à l'administration des programmes.

2.15 A notre avis, on a trop tardé à donner suite à nos observations.

2.16 Finalement, le ministère de la Santé nationale et du Bien-étre social ne possède pas les mécanismes requis pour calculer, surveiller, contrôler et faire connaître les frais administratifs encourus par lui et les autres ministères intéressés pour faire fonctionner le programme de la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada.

CHAPITRE 5 - LES ENTREPRISES MIXTES ET EN COPARTICIPATION

But et étendue

2.17 Des entreprises mixtes et en coparticipation sont des sociétés dont le capital- actions appartient directement au gouvernement fédéral ainsi qu'à des intérêts du sec teur privé ou à d'autres gouvernements et qui ont été constituées afin d'encourager la réalisation d'objectifs communs. Les intérêts du gouvernement fédéral dans ces sociétés représentent un investissement des deniers publics au nom des contribuables, et c'est au Parlement qu'il incombe d'autoriser cet investissement. En tant qu'investisseur des deniers publics et actionnaire d'entreprises mixtes et en coparticipation, le gouvernement est responsable devant le Parlement d'investissements qui représentent, au prix coûtant, plus d'un demi- milliard de dollars; il doit également rendre compte de la réalisation des objectifs de politique d'intérêt public qui s'y rattachent.

2.18 Pour que le Parlement puisse examiner et autoriser en toute connaissance de cause l'engagement et les dépenses de fonds publics relativement aux entreprises mixtes et en coparticipation, et obliger le gouvernement à rendre compte de la réalisation de ses objectifs d'intérêt public, il doit disposer de renseignements appropriés. Le Parlement doit surtout étre informé du but, de la nature et de l'envergure des investissements gouvernementaux, des opérations, de la situation financière et des résultats de ces sociétés.

2.19 C'est pourquoi notre étude a surtout cherché à déterminer si les renseignements fournis au Parlement sur les 13 entreprises mixtes et en coparticipation dont le gouvernement est actuellement en partie propriétaire étaient satisfaisants. Notre but était.:

- de cerner et de décrire la nature et l'envergure des intérêts du gouvernement fédéral dans les entreprises mixtes et en coparticipation;

- d'examiner et d'évaluer les renseignements dont dispose actuellement le Parlement sur ces sociétés;

- d'examiner les moyens par lesquels ces renseignements sont transmis au Parlement.

Profil et caractéristiques

2.20 Notre étude a porté sur 13 entreprises mixtes et en coparticipation. La proportion d'actions que détenait le gouvernement fédéral dans ces sociétés allait de 18 p. 100 à plus de 60 p. 100 en 1984. La valeur des actions du Canada dans ces sociétés dépassait un demi-milliard de dollars. La propriété de 4 de ces 13 sociétés est partagée avec d'autres gouvernements; c'est pourquoi on les appelle des entreprises "en coparticipation". Les neuf autres sont des entreprises "mixtes" parce que certains des propriétaires sont des personnes physiques ou morales du secteur privé.

2.21 Ces sociétés représentent différents secteurs: les mines, la navigation, les télécommunications, l'énergie, la pêche et le développement régional et communautaire. Certaines sont des sociétés de portefeuille et d'autres sont des sociétés en exploitation. Une seule est actuellement inactive.

2.22 En 1984, l'actif des entreprises actives mixtes et en coparticipation s'élevait à 8,7 milliards de dollars et leur passif à 7,1 milliards. A titre de comparaison, l'actif des sociétés d'État figurant dans les annexes de la Loi sur l'administration financière s'élevait à 49 milliards de dollars et leur passif à 37,6 milliards pour l'exercice se terminant le 31 juillet 1984 ou avant. Une bonne part de l'actif et du passif des entreprises mixtes et en coparticipation était constituée de l'actif et du passif consolidés de la Corporation de développement du Canada (respectivement 7,6 et 6,5 milliards de dollars).

Renseignements à la disposition du Parlement

2.23 Un certain nombre de renseignements sur les entreprises mixtes et en coparticipation sont à la disposition du Parlement ou peuvent lui étre fournis. Les principales sources d'information sont les suivantes:

- le rapport annuel global du président du Conseil du Trésor, qui doit étre déposé devant le Parlement conformément à l'article 153 de la Loi sur l'administration financière;

- d'autres rapports, dont les rapports annuels des sociétés ou des ministères relevant des ministres responsables;

- le Budget principal des dépenses et les Budgets supplémentaires, qui permettent au Parlement d'examiner les propositions du gouvernement en matière de dépenses;

- les Comptes publics, qui résument les opérations financières du gouvernement au cours de l'exercice précédent, y compris les opérations des sociétés d'État et de certaines autres entités dont les comptes sont tenus séparément de ceux du Canada;

- les instruments habilitants, y compris les documents de constitution en société, les entente s entre les actionnaires et les lois autorisant la constitution en société ou l'acquisition de sociétés.

2.24 Nous avons examiné la portée et la qualité des renseignements mis à la disposition du Parlement par l'intermédiaire des sources susmentionnées, en tenant compte de l'importance relative des entreprises mixtes et en coparticipation et des effets possibles des initiatives actuelles et à venir de privatisation. Notre examen a révélé que les renseignements financiers et les autres renseignements fournis au Parlement sont fragmentés et incomplets.

2.25 La quantité de renseignements fournis au Parlement n'est pas la même pour toutes les entreprises mixtes et en coparticipation. Par exemple, seulement une société (Télésat Canada) dépose son rapport annuel devant le Parlement et les renseignements présentés dans les Comptes publics varient d'une société à l'autre.

2.26 Les sources existantes ne fournissent guère ou pas de renseignements aux parlementaires sur les objectifs que poursuit le gouvernement en faisant ou en maintenant des investissements et n'indiquent pas dans quelle mesure ses objectifs sont atteints. Elles ne produisent pas non plus de renseignements sur la part de la propriété fédérale dans des sociétés données, sur l'identité des autres propriétaires ou sur les filiales ou les sociétés affiliées des entreprises mixtes et en coparticipation.

2.27 Il n'existe pas de diffusion régulière de renseignements au Parlement, que ce soit par l'entremise des Comptes publics ou d'autres rapports, sur la situation financière ou sur le résultat des opérations de chacune des entreprises mixte s et en coparticipation. Par conséquent, le Parlement n'est pas régulièrement informé de l'envergure des activités de ces sociétés ni des cas où la détérioration de la situation financière des sociétés pourrait mettre en péril les investissements du gouvernement ou exiger l'affectation de fonds publics supérieurs à l'investissement initial du gouvernement.

2.28 Nous avons conclu qu'il est à la fois nécessaire et opportun d'améliorer la diffusion de renseignements au Parlement sur la nature, l'envergure et les résultats des investissements du gouvernement dans des entreprises mixtes et en coparticipation.

2.29 Nous croyons aussi qu'il serait particulièrement opportun que le gouvernement examine toutes les questions reliées à l'obligation de rendre compte des entreprises mixtes et en coparticipation, étant donné que le gouvernement a annoncé son intention de privatiser un certain nombre de sociétés d'Etat, notamment Les Arsenaux canadiens Limitée, Téléglobe Canada et Canadair Limitée. Dans d'autres pays, l'expérience a montré qu'à la suite d'un processus de privatisation, le gouvernement pouvait retenir certains intérêts dans les sociétés en cause, de façon permanente ou transitoire, créant ainsi de nouvelles entreprises mixte s ou en coparticipation.

CHAPITRE 6 - LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

2.30 La Commission de la Fonction publique (CFP) est responsable devant le Parlement de l'application de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique (LEFP) et conséquemment, de l'application et de l'interprétation du principe du mérite dans toutes les activités de dotation de la Fonction publique. De plus, en vertu d'accords conclus avec le Conseil du Trésor (CT) en 1982, la CFP assume d'autres responsabilités dont les plus importantes sont l'administration du programme de formation linguistique et du programme de formation et de perfectionnement du personnel.

Dotation

2.31 Environ 98 p. 100 des nominations régies par la LEFP ont été déléguées aux ministères. De ce fait, la CFP a essentiellement comme responsabilité l'orientation et la supervision du système de dotation. Elle s'assure que les activités de dotation sont effectuées conformément à la LEFP et à ses politiques sur tout au moyen de vérifications dans les ministères et d'un système d'appels à l'égard des nominations et des rétrogradations ou renvois pour incompétence ou incapacité.

2.32 Mécanismes d'analyse et de surveillance insuffisants. Notre examen des moyens dont dispose la Commission pour orienter et superviser le système de dotation nous a révélé que la CFP n'analysait pas régulièrement et systématiquement les besoins et les problèmes issus de l'utilisation du système de dotation par l'ensemble de la Fonction publique. La CFP n'exerçait pas de surveillance sur les opérations de dotation effectuées dans les ministères. Elle ne surveillait pas non plus l'application des décrets d'exclusion par les ministères, malgré les signes d'abus relevés au cours d'une des vérifications spéciales de la Commission. La CFP possédait peu d'information sur la pertinence et l'efficacité de ses politiques de dotation.

2.33 Les vérifications de la Commission manquaient de rigueur. Les dossiers de travail ne contenaient pas toute l'information nécessaire pour évaluer la qualité et la quantité des travaux effectués pour s'assurer que les activités de dotation respectent la LEFP et le principe du mérite. Nous avons relevé des faiblesses dans les phases de planification, d'exécution et de rapport des projets de vérification. La Commission était consciente de certaines faiblesses puisqu'elle avait émis, au cours de 1984-1985, des directives sur les documents de travail et avait instauré un système de gestion de projet. Toutefois ces initiatives ne couvraient pas les lacunes observées aux niveaux de la formation et de la supervision des vérificateurs et de la révision du travail.

2.34 Bons contrôles e gestion sur les services centraux. Dans le cadre de ses responsabilité s non déléguées, la CFP administre un système national de répertoire de candidats afin de permettre l'égalité d'accès aux emplois de la Fonction publique fédérale à tous les Canadiens de toutes les parties du pays. Elle fournit également des services centralisés aux ministères, tels que l'administration de tests linguistiques, du système de mutation latérale et du régime de priorité en

vertu duquel les employés surnuméraires ou mis en disponibilité peuvent étre considérés les premiers pour d'autres postes de la Fonction publique. Nous sommes satisfaits des contrôles de gestion que la CFP exerce sur les opérations liées au recrutement externe et autres services centralisés fournis aux ministères.

Formation linguistique

2.35 Le programme de formation linguistique de la CFP est l'un des programmes mis sur pied par le gouvernement pour répondre aux exigences de la politique sur les langues officielles. Le rôle de la CFP dans ce domaine est de mettre sur pied et d'offrir des cours de formation linguistique, alors que le rôle du CT est d'établir la politique et les objectifs stratégiques de la formation linguistique, d'évaluer les besoins en formation linguistique, de déterminer les fonds qui y seront consacrés et d'évaluer la politique.

2.36 Réduction de la demande mais non des ressources. La demande totale en formation linguistique a diminué de 20 p. 100 au cours des trois dernières années. Les effectifs que la CFP consacre à l'enseignement sont demeurés relativement stables au cours de cette période et il en est résulté une perte d'efficience d'environ 16 p. 100 dans les opérations. Autrement dit, on aurait pu offrir le même nombre d'heures-étudiants avec 79 années-personnes de moins. Les ressources excédentaires ont été affectées à des activités d'encadrement, à la formation des professeurs et à l'élaboration de nouvelles modalités de cours. La CFP avait proposé au CT, en septembre 1984, de nouvelles modalités de cours pour répondre à cette baisse de demande et mieux utiliser ses ressources.

Perfectionnement et formation du personnel

2.37 Le programme de formation et de perfectionnement offert par la CFP s'inscrit dans le cadre de la politique de formation énoncée par le Conseil du Trésor en 1981. Selon l'accord sur la formation conclu avec le CT en 1982, la Commission a comme responsabilité d'élaborer et d'offrir des cours de formation aux ministères. Le CT est responsable de l'élaboration et de l'évaluation de la politique de formation du gouvernement fédéral.

2.38 Progrès réalisés en adminIstration. La CFP a réalisé des progrès marqués dans l'administration de la formation depuis 1981. Elle a rationalisé le choix de cours qu'elle offre et a réduit les ressources humaine consacrées à cette activité. Elle est passée d'une situation déficitaire de son fonds renouvelable à une situation où elle recouvre ses coûts.

Planification et évaluation de programme

2.39 Aucune évaluation de programme réalisée à cejour. La CFP possède un système intégré de gestion depuis 1977-1978, conformément aux directives des organismes centraux. Cependant, la Commission n'avait encore évalué aucun de ses programmes au moment de notre

vérification, et cela en dépit du fait qu'il s'est écoulé plus de huit ans depuis l'implantation de son système intégré de gestion et la parution de la politique du CT sur l'évaluation de programmes.

CHAPITRE 7 - DOUANES CANADA

2.40 Douanes Canada est l'un des plus anciens programmes gouvernementaux, puisqu'il a été établi en vertu d'une loi qui remonte à 1848; il est chargé d'appliquer quelque 70 lois, pour la plupart au nom d'autres ministères fédéraux, par exemple Immigration, Agriculture et Santé nationale et Bien-étre social.

2.41 En 1984, Douanes Canada a perçu environ 5 milliards de dollars, soit prés de 9 p. 100 des recettes totales du gouvernement. Pour cela, il a traité quelque 12 millions de documents de contrôle du fret (ces documents indiquent les marchandises importées). Les douaniers ont également contrôlé prés de 80 millions de voyageurs qui sont entrés au Canada.

2.42 Douanes Canada doit faire observer rigoureusement les différentes lois qu'il est chargé d'appliquer, mais doit également se montrer réceptif aux besoins et aux attentes légitimes des importateurs et des voyageurs. En 1984-1985, les Douanes disposaient d'un budget de 281 millions de dollars pour exécuter leurs tâches variées et complexes. Prés des neuf dixièmes de cette somme a servi à la rémunération du personnel composé de 7800 personnes.

2.43 Étendue de la vérification. Le thème de notre vérification était "L'exécution du mandat des Douanes". Nous avons examiné les principes et les pratiques de gestion du ministère qui s'appliquent aux opérations et à l'exécution du mandat ainsi que le processus utilisé par le ministère pour élaborer des procédures opérationnelles à partir des lois. Nous avons examiné dans quelle mesure les Douanes informaient le public de la nécessité de se conformer à la loi. Par ailleurs, notre vérification a porté sur les procédures utilisées pour faciliter et contrôler l'admission des voyageurs et des marchandises importées à des fins commerciales. Enfin, nous avons examiné si les Douanes disposaient de renseignements objectifs et fiables sur l'observation de la loi dans ses bureaux de douane, et sur leur succès à déceler les cas de dérogation.

2.44 Nous avions déjà effectué une vérification intégré des Douanes en 1978. Dans la mesure du possible, nous comparons les opérations actuelles des Douanes à ce qu'elles étaient lors de notre vérification en 1978.

2.45 Des progrès ont été réalisés depuis notre vérification de 1978. Les Douanes ont réalisé des progrès dans un certain nombre de secteurs. La direction a réussi à créer un climat qui suscite la coopération et le travail en équipe; il y règne une attitude professionnelle et sérieuse. Le ministère a donné suite à bon nombre de nos recommandations et a élaboré et publié un énoncé de principes opérationnels qui sert de guide aux politiques et aux activité s dans les secteurs importants.

Il a aussi publié un code de conduite et mis sur pied un système de contrat de performance qui permet aux employés de rendre compte de leur travail à leurs supérieurs.

2.46 Amélioration des communications. Les rapports entre le ministère et l'Union Douanes Accise sont professionnels et objectifs. Les voies de communication entre le ministère et les courtiers en douane sont ouvertes et sont utilisées régulièrement. Le ministère a adopté une politique de sensibilité et de réceptivité aux besoins du public.

2.47 Application de lois pour d'autres ministères. Le ministère dispose d'un mécanisme officiel pour négocier des ententes avec ses ministères-clients. Il transforme ces ententes et les autres lois pertinentes en procédures de travail et en directives qui peuvent être utilisées par les agents des Douanes dans tout le pays. Dans certains cas, ces directives ne sont pas appliquées de façon uniforme. Afin de renforcer l'application uniforme des directives, le ministère prépare la mise sur pied d'un programme de contrôle.

2.48 Service au public. Le ministère considère que le service au public est un aspect important de son mandat. Il a donc établi des mécanismes pour diffuser l'information et communiquer avec le public. S'il y a lieu, il fait appel à des interprètes pour communiquer avec les personnes qui ne parlent aucune des deux langues officielles du Canada. Nous avons constaté que le personnel des Douanes était généralement courtois avec le public et suivait les règles de conduite énoncées.

2.49 Cntrôle des voyageurs venant de l'étranger. En 1984, environ 80 millions de voyageurs sont entrés au Canada et se sont présentés aux agents de Douanes Canada pour répondre à des questions et faire examiner leurs bagages. Le ministère a pour objectif de ne jamais faire attendre les voyageurs plus de 30 minutes à l'inspection primaire. Nous avons constaté que cet objectif était atteint dans la plupart des cas. Le premier but du Programme voyageurs est de protéger le pays. Un des aspects de cette fonction de protection est la détection des terroristes et des immigrants illégaux ainsi que celle des armes à feu, des stupéfiants, du matériel pornographique et des produits dangereux pour l'agriculture.

2.50 Nous avons remarqué une certaine incertitude chez les inspecteurs des Douanes:ils se demandaient s'ils devaient être plutôt compréhensifs et sensibles au comportement du public ou se concentrer davantage sur la détection des infractions, les mesures de dissuasion et l'application de la loi. Le ministère est au courant de ce problème et s'efforce de le régler.

2.51 Le Programme des importations commerciales. Outre le Programme voyageurs, les Douanes ont comme autre activité de contrôler l'entrée des marchandises importées à des fins commerciales. Le Programme des importations commerciales est conçu pour faciliter l'admission au Canada des marchandises permises et pour imposer et percevoir le montant exact des droits et des taxes. En 1984, les Douanes ont perçu des recettes s'élevant à environ 5 milliards de dollars. Nous avons constaté qu'on pourrait améliorer le contrôle des documents de fret, la déclaration des

marchandises et la détection des expéditions à risques élevés. Le ministère étudie les moyens à prendre- pour améliorer ces activités.

2.52 Le ministère a élaboré un vaste système informatique pour administrer son Programme des importations commerciales. Le système en question a été installé dans 33 endroits de travail. Lors de notre vérification de 1978, nous avions constaté que la gestion de ce programme présentait un certain nombre de lacunes. Le ministère avait alors déclaré qu'un grand nombre des questions qui nous causaient des inquiétudes seraient réglées par l'amélioration de la base de données et de la fonction d'extraction des données de son système informatique. Etant donné que seulement une partie du système a été mise en oeuvre à ce jour, un certain nombre de problèmes demeurent non résolus, notamment sur le plan de la sélection des déclarations aux fins d'examen et de cotisation. Le ministère continue la mise au point et la mise en oeuvre d'autres modules informatiques.

2.53 Mesure et comptes rendus des résultats de la mise en application des lois. Le ministère afait des efforts pour mesurer les résultats de l'exécution dans les bureaux douaniers et pour en faire rapport. Pour le Programme voyageurs, il a mis au point un système permanent qui mesure le degré d'observation volontaire de la part des voyageurs aériens et le taux de réussite du ministère dans la détection des cas de dérogation. Toutefois, ce système comporte des données qui ne sont pas toujours objectives.

2.54 Pour ce qui est du Programme des importations commerciales, le ministère ne dispose pas encore de procédures satisfaisantes pour mesurer le degré d'observation des lois et pour en faire rapport. Suite à notre recommandation, le ministère a fait savoir qu'il s'efforçait de déterminer quelles étaient les procédures les plus rentables pour obtenir cette information.

2.55 Nécessite de faire plus d'efforts pour obtenir suffisamment de renseignements fiables. Au cours des dernières années, le ministère a facilité l'observation des règlements des Douanes pour les importateurs et les voyageurs. Dans quelques secteurs spécialisés, tels que la détection des armes à feu, des stupéfiants, des explosifs et du matériel pornographique, la surveillance du ministère a été plus stricte que dans le passé. Par ailleurs, le ministère dispose de ressources moins nombreuses qu'auparavant, il est obligé de faire face à une plus grande charge de travail et il ne dispose que de renseignements limités sur l'observation de la loi par le public et sur son taux de succès en matière de détection des cas de dérogation. Il est donc possible que les activités de dissuasion et d'exécution aient perdu de leur efficacité. Malgré ses efforts, le ministère n'a toujours pas assez de renseignements fiables pour déterminer dans quelle mesure cela est vrai. A notre avis, le ministère doit faire davantage d'efforts pour obtenir suffisamment de renseignements fiables et objectifs sur le degré d'observation de la loi par le public et sur son propre taux de succès à détecter les cas de dérogation. Le ministère reconnaît l'importance des renseignements susmentionnés et est en train de réexaminer les moyens de les obtenir.

CHAPITRE 8 - LA COMMISSION DE CONTRÔLE DE L'ENERGIE ATOMIQUE

Données de base

2.56 La Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA) a été créée en 1946. Elle a pour mission de contrôler la mise en valeur, l'application et l'utilisation de l'énergie atomique, dite aussi nucléaire et de participer, au nom du Canada, au système de contrôle international de l'énergie atomique.

2.57 Les activités de réglementation de la Commission sont à l'heure actuelle centrées sur deux points: la protection des travailleurs et du public contre les rayonnements ionisants et le contrôle de la sécurité qui consiste entre autres à assurer la sauvegarde de certaines matières nucléaires prescrites afin qu'elles ne puissent servir à la fabrication d'explosifs nucléaires.

2.58 La loi qui régit la Commission est demeurée pratiquement la même depuis 1946 et elle donne à cet organisme un mandat vaste mais peu étoffé. Les activités de la Commission sont régies par les règlements qu'elle établit et qu'approuve le gouverneur en conseil; le Parlement n'a fourni que peu d'orientation sur le but ou l'exercice des activités de la CCEA.

2.59 La Commission, dans les secteurs de la santé et de la sûreté, exerce son contrôle réglementaire à l'aide d'un régime complet de permis et d'un système d'inspection. Ce régime et ce système couvrent tous les aspects des installations nucléaires, certaines substances prescrites et l'équipement nucléaire.

2.60 Le Canada a comme politique, en ce qui concerne l'énergie nucléaire, de favoriser son utilisation pacifique et d'empêcher la prolifération des armes nucléaires. L'expression concrète de cet te politique se retrouve dans les obligations et dans les engagements qu'assume le Canada dans le cadre des diverses entente s de collaboration dans le domaine de l'énergie nucléaire qu'il a signées avec ses partenaires commerciaux et dans le cadre du Traité de non-prolifération des armes nucléaires qu'il a signé en 1970. En vertu de ce traité, le Canada a convenu avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) d'établir des contrôles sur les matières nucléaires et d'autoriser l'AIEA à faire l'inspection de ses installations.

2.61 De manière générale, la non-prolifération des armes nucléaires, au plan international, est assurée par l'AIEA, laquelle exerce un contrôle sur l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire et veille à ce que les cas d'utilisation détournée de matières nucléaires pour la fabrication d'armes ne puissent passer inaperçus. Les pays coupables de telles infractions peuvent se voir appliquer des sanctions internationales. La CCEA a mission de voir à ce que soient respectées, au pays, les obligations contractées et les exigences formulées par le Canada dans le cadre des entente s signées. La CCEA contrôle également l'exportation des matières, de l'équipement et des techniques nucléaires.

Étendue de la vérification

2.62 Nous avons examiné les contrôles et les procédés qu'utilise la CCEA pour gérer son régime de permis et son système d'inspection qui étaient liés aux questions de santé ou d'hygiène et de sûreté. Dans le domaine des garanties, nous avons examiné la gestion des activités qui permettent au Canada de remplir ses engagements en rapport avec la non- prolifération des armes nucléaires. Nous tenons à souligner que nous n'avons pas évalué a pertinence ou l'efficacité des divers procédés utilisés. Nous avons également fait l'inspection des principaux systèmes de soutien administratif de la CCEA.

Régime de permis et système d'inspection

2.63 Nous avons constaté, dans chaque secteur qui relève de la CCEA, que les procédés d'inspection et ceux de la délivrance de permis étaient clairement précisés. A notre avis, l'administration de cette activité ne présente aucune faiblesse importante.

Cadre de réglementation

2.64 La CCEA utilise un processus de collaboration et de coordination pour établir son cadre de réglementation. Ce dernier est constitué de règlements, d'énoncés de principes en matière de réglementation, de conditions générales liées à l'octroi des permis et de guides de réglementation. Ce processus, de manière générale, est bien maîtrisé et il permet la participation du public et d'autres intervenants.

2.65 Une étape importante de la mise au point d'un règlement consiste en l'analyse de l'impact socio-économique. Une analyse de ce genre s'impose lorsque l'on prévoit que les répercussions seront importantes. La CCEA n'a pas encore effectué une analyse complète des incidences socio-économiques des dispositions de ses règlements, ce qui, dans ce secteur, ne s'écarte pas de la ligne de conduite de l'administration fédérale. La Commission, à notre avis, devrait mettre au point des procédés qui lui permettent d'effectuer des analyses d'impact socio-économique, analyses qui devraient étre adaptées aux divers secteurs et aux divers éléments de l'industrie nucléaire.

Non-prolifération des armes nucléaires

2.66 Notre examen de l'administration des activités de la CCEA qui portait sur la non-prolifération des armes nucléaires n'a révélé aucune faiblesse importante.

Gestion des ressources humaines

2.67 La gestion des ressources humaines est un élément essentiel au bon fonctionnement de la CCEA. Nous avons constaté que le style de gestion utilisé créait chez les employés enthousiasme, goût du travail et désir d'atteindre les objectifs de l'organisme.

Chapitre 9. LE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT SERVICE DE L'ENVIRONNEMENT ATMOSPHÉRIQUE

2.68 Le Service de l'environnement atmosphérique (SEA) a la responsabilité exclusive de préparer des prévisions météorologiques pour la plus grande partie de la masse territoriale du Canada, des zones de mer adjacentes et de certains couloirs aériens internationaux. Depuis 1971, le SEA a donné de l'expansion à ses services météorologiques en s'intéressant davantage à la qualité de l'air, à l'étude des glaces, à la climatologie et à l'application de ses services à un vaste éventail de problèmes environnementaux et socio- économiques qui y sont reliés.

2.69 L'étendue de la vérification. Notre vérification a été orientée principalement sur la sous-activité des services météorologiques laquelle engendre des dépenses de 151 millions de dollars, soit 72 p. 100 du budget du SEA. Nous nous sommes intéressés surtout aux systèmes supportant deux fonctions critiques: la préparation des prévisions météorologiques régionales et la diffusion des prévisions météorologiques aux utilisateurs ultimes. Les prévisions météorologiques régionales sont les produits les plus importants du SEA. Dans les cas où le temps est rigoureux et peut changer rapidement, la qualité des prévisions et de leur diffusion peut avoir une incidence sur les moyens d'existence et la survie des Canadiens.

2.70 Nous avons par ailleurs étudié un certain nombre d'opérations financières d'importance, afin d'évaluer dans quelle mesure elles étaient exécutées conformément aux autorisations gouvernementales pertinentes et dans quelle mesure elles tenaient dûment compte de l'économie et de l'efficience.

2.71 La réponse aux demandes de services météorologiques. En plus de ses services prévisionnels de base, le SEA tente de répondre à un nombre et à une diversité quasi illimitées de demandes de services spécialisés de prévisions météorologiques. Il ne réussit toutefois pas à le faire d'une façon qui tienne compte:

- de ce qu'il convient d'offrir à titre de service public essentiel et de ce qui peut et devrait être fait par d'autres organismes gouvernementaux et par le secteur privé;

- des services qu'il convient d'offrir aux frais de l'Etat et de ceux qui doivent faire l'objet d'un recouvrement des frais;

- de qui revient la diffusion d'information météorologique et de quelle manière il convient de le faire.

Par conséquent:

- la prestation des services spécialisés manque d'uniformité;

- il est possible que la croissance du secteur météorologique privé soit inhibée;

- la Couronne ne touche pas des sommes auxquelles elle aurait droit;

- le type de relation du SEA avec les médias ne permet que peu de contrôle sur la qualité des bulletins météorologiques diffusés et ne garantit pas que les Canadiens les plus concernés par les avertissements météorologiques reçoivent l'information appropriée leur permettant de bien réagir à la situation du moment.

2.72 L'importance des spécialistes de la prévision. Dans les centres chargés des prévisions régionales, les employés dont la compétence est d'une importance critique sont les météorologues professionnels de l'équipe qui fait les prévisions. En effet, la préparation des prévisions régionales exige un excellent jugement professionnel. Etant donné que les prévisions régionales sont ses produits les plus importants, le SEA devrait disposer d'un moyen efficace d'identifier les météorologues professionnels les plus aptes à faire des prévisions et de les garder à leur poste. Qui plus est, il devrait encourager l'application de ce moyen s'il en avait un. Or, nous n'avons constaté l'existence d'aucun moyen de ce genre et nous avons conclu que l'activité de préparation des prévisions sert davantage à former des employés pour les amener à occuper des postes fonctionnels mieux rémunérés, où ils ne font plus de prévisions, plutôt qu'à donner de l'expérience à des météorologues pour en faire des spécialistes des prévisions hautement qualifiés et des surveillants de quart.

2.73 L'assurance de la qualité. L'assurance de la qualité est l'un des aspects du contrôle que la gestion exerce sur la production des prévisions. C'est grâce à ce processus que les produits, c'est-à-dire les prévisions, sont d'une qualité acceptable avant que le public n'en soit informé. L'assurance de la qualité suppose l'existence d'un processus approprié d'examen par la direction et de revue par les pairs, pour étayer le jugement professionnel des premiers intervenants. Cet aspect est très important étant donné que les prévisions météorologiques renferment des renseignements à partir desquels les utilisateurs prennent des décisions entraînant des engagements irrévocables.

2.74 Quoique de façon générale, les prévisions soient produites dans les délais prévus et dans la forme prescrite par la direction du SEA, il existe des faiblesses au niveau de l'application du processus d'assurance de la qualité avant que ne soit livré le produit. Cla signifie que le SEA ne peut pas étre certain de produire des prévisions aussi bonnes qu'il en est capable. Par conséquent, le SEA devrait reconnaître formellement l'importance pour son service d'intégrer la fonction contrôle

d'assurance de la qualité à l'intérieur de son processus prévisionnel par une meilleure organisation et par une meilleure utilisation de son personnel présentement en poste.

2.75 L'information de gestion. Pour étre en mesure de gérer le processus global de production des prévisions, le SEA a besoin d'information d'un double point de vue: premièrement, du point de vue du client ou de l'utilisateur concernant l'exactitude et l'utilité de ses produits prévisionnels en météorologie, et deuxièmement, du point de vue opérationnel concernant les facteurs qui contribuent à l'exactitude et à l'utilité globales des prévisions.

2.76 Nous avons constaté que le SEA possède peu d'information pour savoir s'il s'acquitte bien de sa tâche ou ce qu'il devrait faire pour l'améliorer:

- On a consacré beaucoup de temps et d'efforts à la mise en place de systèmes destinés à mesurer l'exactitude des modèles de prévisions par analyse numérique et celle des prévisions météorologiques régionales, sans réussir à en tirer suffisamment d'information pour que la direction puisse prendre des mesures pour améliorer les prévisions.

- La direction dispose d'une information extrêmement limitée sur la façon dont des facteurs tels que la compétence du personnel, le milieu de travail, les modèles numériques, les observations météorologiques, les images par satellites et les communications contribuent à l'exactitude des prévisions météorologiques.

2.77 Autres observations. En plus du travail de vérification susmentionné, nous avons également procédé à un examen d'opérations financières effectuées dans l'ensemble du ministère. La plupart des 57 opérations que nous avons étudiées satisfaisaient aux critères de vérification relève tenus. Voici les principales exceptions.

2.78 Immeuble loué pour abriter des équipements informatiques coûteux. Le SEA et son agent, le ministère des Travaux publics (MTP), se sont retrouvés dans une situation de "locataire captif" au moment de négocier la prorogation d'un bail (octobre 1980 - septembre 1985) pour un immeuble qui abrite le Centre météorologique canadien (CMC), à Montréal. En 1985, le bail a été renouvelé à nouveau pour une période de 20 ans. Ce bail pourrait coûte r à la Couronne beaucoup plus que nécessaire faute d'avoir considéré d'autres solutions de rechange au moment voulu.

2.79 Acquisition importante de matériels informatiques. En 1981, le SEA a procédé à une analyse de besoins; il se proposait d'augmenter la capacité de son matériel informatique servant à produire des données numériques pour les prévisions météorologiques destinées aux spécialistes chargés de préparer des prévisions météorologiques au Canada. Cette analyse des besoins devait étre utilisée pour solliciter l'approbation en principe d'un processus d'acquisition qui a abouti à

l'engagement, sur une période de dix ans, d'une somme de 32 millions de dollars pour des services informatiques.

2.80 Nous avons constaté que les documents présentés pour qu'une décision soit prise n'étaient ni suffisamment complets ni suffisamment fiables pour qu'on puisse approuver un dépense de cette importance.

2.81 Contrat de location d'aéronefs pour l'exploration des glaces. Depuis 1972, le SEA a conclu des contrats avec le secteur privé pour obtenir les aéronefs, les équipages et l'équipement voulus afin de procéder à la surveillance, l'année durant, des conditions des glaces dans les eaux canadiennes. Notre examen de la gestion de ces contrats de service au cours des trois dernières années a révélé certaines pratiques administratives discutables. Le SEA a effectué des paiements en trop pour des frais de déplacement des équipages sur des vols réguliers, pour des repas servis à bord et pour certaines primes qu'il n'avait pas à verser en vertu du contrat. Sur la période de trois ans à l'étude, les sommes payées en trop et celles qui auraient pu étre payées en trop s'élèveraient au minimum à environ 200 000 $. Par ailleurs, au cours de la même période, nous n'avons constaté aucune irrégularité dans l'administration des contrats pour l'utilisation des aéronefs et pour le coût du carburant, qui ensemble, représentaient environ 9 millions de dollars.

2.82 Depuis notre vérification, le ministère a pris des mesures pour se faire rembourser les sommes versées en trop au transporteur et pour veiller à ce qu'à l'avenir, les paiements ne soient faits que conformément aux conditions du contrat. En outre, il a mis fin à la pratique de payer une indemnité quotidienne de repas aux employés affectés à l'exploration des glaces.

CHAPITRE 10 - LA COMMISSION DE REFORME DU DROIT

2.83 La Commission de réforme du droit du Canada a été établie en 1971, en vertu de la Loi sur la Commission de réforme du droit. Elle a pour objet d'étudier et de revoir de façon continue les lois du Canada en vue de faire des recommandations au Parlement pour les améliorer, les moderniser et les réformer. En 1984-1985, la Commission avait un budget de 5 millions de dollars et comptait 47 années-personnes.

2.84 Nous avons examiné les systèmes et méthodes qu'utilise la Commission pour gérer ses projets. Nous avons également examiné le projet de révision du droit pénal auquel le ministère de la Justice et le ministère du Solliciteur général participent également.

2.85 Le programme de recherche n'a pas été mis à jour. La Commission doit, en vertu de sa loi, "...préparer et soumettre au Ministre, à l'occasion, des programmes détaillés relatifs à l'étude de certaines règles de droit ou branches du droit...". En mars 1972, la Commission soumettait un

programme au ministre qui le déposait à la Chambre des communes. La Commission prévoyait trois ans pour compléter ce programme de recherche et elle envisageait également de soumettre des programmes supplémentaires concernant d'autres secteurs particuliers qui exigent des réformes.

2.86 La Commission n'a ni révisé son programme de recherche initial ni soumis de programme supplémentaire ou de second programme, même si ses travaux ont subi des modifications et s'il y a eu des retards considérables. Plusieurs projets initiaux ne sont pas encore terminés dix ans après la date prévue pour leur achèvement.

2.87 L'efficacité du programme n'a pas été mesurée. La Commission n'est pas satisfaite de son influence sur les modifications législatives; au cours de ses 14 années d'existence, certaines recommandations tirées de 5 des 22 rapports qu'elle a soumis se sont traduites par de nouvelles lois ou des modifications aux lois en vigueur. Les recommandations de nombreux autres rapports ont été incluses dans des projets de loi qui sont morts au feuilleton, à la fin de diverses sessions du Parlement. Comme elle l'a indiqué dans ses rapports annuels, la Commission a eu une certaine influence sur des décisions juridiques, sur la sensibilisation du public au droit et sur la recherche en cette matière. Elle n'a toutefois pas évalué dans quelle mesure elle avait atteint ses objectifs.

2.88 Absence de directive concernant la gestion des projets. Depuis sa création, la Commission a géré nombre de projets et sous-projets, la plupart ayant été réalisés par des experts-conseils. Toutefois, elle n'a pas encore mis au point un système et des méthodes qui permettraient d'utiliser au moins des normes minimales de gestion des projets et d'appliquer une procédure et des lignes directrices uniformes à cet égard. Un guide ou directive concernant la gestion des rojets constituerait un bon point de départ.

2.89 Méthodes de passation des marchés non consignées. La Commission n'a ni codifié ses méthodes de passation des marchés ni défini ses attentes minimales vis-à-vis des coordonnateurs de projets et des experts-conseils.

Vérification des méthodes de gestion relatives à la révision du droit pénal

2.90 Nous avons examiné le projet de révision du droit pénal auquel participent la Commission de réforme du droit, le ministère de la Justice et le ministère du Solliciteur général. Cet examen avait pour objet d'évaluer la pertinence des méthodes de gestion. Nous n'avons pas vérifié si la recherche ou les projets de mesures législatives étaient opportuns et de qualité.

2.91 Depuis l'instauration du Code criminel du Canada en 1892, nombre de commissions royales et de groupes intéressés ont recommandé un examen et une révision de ce code. En 1971, le Parlement a créé la Commission de réforme du droit et c'est à ce moment qu'ont débuté les travaux sur la réforme du droit pénal. Les progrès, dans cette tâche imposante, étaient lents et, pour hâter le processus, le ministre de la Justice annonçait, en 1980, qu'il mettait en place un nouveau mécanisme

réunissant la Commission de réforme du droit, le ministère de la Justice et le ministère du Solliciteur général, mécanisme par lequel ces derniers devaient travailler en étroite collaboration avec d'autres ministères ainsi qu'avec les gouvernements provinciaux et les administrations territoriales. Le gouvernement a accordé à la Commission et aux deux ministères des ressources supplémentaires pour la révision du droit pénal.

2.92 Retards considérables dans l'achèvement des travaux. Les objectifs du projet de révision du droit pénal de 1981 étaient des énoncés généraux qui visaient la production d'un nouveau code, mais qui ne donnaient aux gestionnaires en cause que très peu de direction, plus particulièrement parce qu'ils n'étaient pas définis en termes opérationnels. Au moment de notre vérification, un grand nombre de sous-projets n'étaient pas terminés et certains n'avaient même pas été amorcés. Il est peu probable que la révision du droit pénal sera terminée en octobre 1986, selon les prévisions initiales du plan de 1981.

2.93 Insuffisance de la planification et du calendrier des travaux. La révision est une entreprise complexe qui repose sur la recherche et qui réunit trois intervenants. Le projet comporte trois phases et chaque intervenant a des responsabilités qui lui son propres à l'égard de chacune.

2.94 La planification des travaux n'a pas été suffisante pour appuyer un projet interministériel d'une telle envergure et d'une telle complexité. Cette planification ne comportait qu'une liste des titres de projets et des dates cibles, sans description détaillée des tâches ni analyse des ressources. Les étapes et les délais établis dans les plans de travail n'ont pas été respectés; ils ont fréquemment été modifiés.

2.95 Absence de contrôle et de surveillance. La gestion d'ensemble de la révision du droit pénal incombe à un Comité exécutif, que préside le sous-ministre de la Justice et qui comprend le sous-solliciteur général et le président de la Commission. Ce comité a délégué nombre de ses responsabilités à un Comité de gestion formé des sous- ministres adjoints des deux ministères et des coordonnateurs de projets des trois organisations.

2.96 Les rôles et responsabilités respectifs des deux comités n'ont pas été définis. On note également l'absence de procédures de prise de décision dûment établies.

2.97 Même si le ministère de la Justice a été désigné comme organisme directeur de la révision, il n'a pas assumé ce rôle de manière active. Nous croyons que les activités interministérielles de planification des travaux et de contrôle assurées par le ministère de la Justice se sont révélées insuffisantes pour les besoins du Comité exécutif. L'autonomie et l'indépendance de la Commission de réforme du droit et, dans une certaine mesure, du ministère du Solliciteur général ne facilitent en rien ce rôle de chef de file du ministère de la Justice. De fait, ce dernier n'a aucune

autorité pour forcer les deux autres intervenants à suivre les décisions du Comité exécutif ou les plans de travail.

2.98 Coordination insuffisante des consultations. Les consultations sur les documents de recherche et d'étude constituent une activité importante dans le cadre de la révision et les trois organisations y participent. Nous avons remarqué qu'il n'y a pas de planification et de coordination générales pour les activités de consultation; cette situation a entraîné un chevauchement des consultations et rien n'indique clairement les avantages qui ont pu en découler.

CHAPITRE 11 - LA COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

2.99 Mise sur pied en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, en 1978, la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) a pour mandat d'accepter et d'instruire les plaintes de discrimination, de régler ces plaintes lorsqu'il est établi qu'il y a eu discrimination et de mettre fin aux pratiques et politiques discriminatoires au moyen de l'information, de la persuasion et de la recherche. La Commission estime que 1500 organisations environ sont assujetties à la Loi canadienne sur les droits de la personne et, bien que tous les Canadiens puissent porter plainte aux termes de la loi, il est plus probable que ce soit leurs 3 millions d'employés qui le fassent. Dans ses prévisions budgétaires de 1984-1985, la CCDP a estimé à 9,2 millions de dollars le montant de ses dépenses et à 156 le nombre d'années-personnes.

2.100 Notre vérification a porté surtout sur le traitement des plaintes déposées par des particuliers, ce qui constitue la principale activité de la Commission dans le cadre de son programme. Nous avons également étudié l'interprétation que la Commission donne à son rôle et à son mandat ainsi que sa planification stratégique et opérationnelle.

2.101 Au moment où nous avons effectué notre vérification, la Commission s'était rendu compte qu'elle devait apporter des améliorations à son processus de gestion. Elle était en voie d'éclaircir les rôles et responsabilités de son personnel, de mettre sur pied des programmes de formation, d'instaurer un système de rapports de gestion et de rationaliser le processus de traitement des plaintes. Nous n'avons pu évaluer l'incidence de ces changements; la plupart en étaient à l'étape de l'élaboration ou du début de la mise en oeuvre.

2.102 Besoin d'éclaircir le rôle et le mandat. Le mandat de la Commission qui consiste à réduire les pratiques discriminatoires et à favoriser l'égalité des chances pour tous est virtuellement sans bornes. La loi confère à la Commission un double pouvoir d'intervention - elle a le pouvoir d'agir en tant qu'agent d'exécution et le pouvoir de fournir des conseils et de l'information en offrant des programmes éducatifs et du matériel pédagogique et en communiquant les conclusions de ses recherches. La Commission se doit de jouer un rôle "réactif" lorsqu-il s'agit de traiter des plaintes individuelles, et dans ses rapports avec les employeurs, les syndicats et les groupes minoritaires, elle

a adopté la persuasion comme méthode. En vertu de son mandat, la Commission peut jouer un rôle actif dans l'examen des pratiques discriminatoires au sein des organismes et elle peut prendre l'initiative des plaintes. Elle 1'a très peu fait jusqu-à maintenant. Etant donné la dualité de son mandat, elle doit assumer un double rôle, ce qui la place dans une position difficile. La Commission doit donc indiquer clairement comment elle entend interpréter sonmandat et préciser la façon dont elle prévoit le remplir. Cette définition pourrait ensuite servir de base à sa planification stratégique et opérationnelle.

2.103 Planification limitée, mais objectifs annuels précis. Jusqu'à ce jour, la planification de la Commission s'est limitée à l'élaboration d'un plan opérationnel annuel - l'établissement et la communication des objectifs et priorités annuels et l'affectation des ressources. Les gestionnaires accordent priorité à la planification opérationnelle et les objectifs annuels sont clairement définis, quantifiés et discutés au sein de la Commission. Ces objectifs servent à orienter les revues trimestrielles et à évaluer le rendement des gestionnaires.

2.104 La Commission n'a cependant adopté aucun processus de planification stratégique et n'a élaboré aucun plan stratégique. Nous n'avons trouvé aucune preuve qui démontrerait qu'elle a examiné les options et leurs répercussions éventuelles sur ses besoins en ressources ou analysé les données relatives à son milieu dont elle a besoin pour appuyer ses plans. Il est nécessaire que la Commission élabore un plan stratégique et qu'elle fasse sa planification opérationnelle à l'intérieur de ce cadre.

2.105 Arriérés de travail et délais dans l'instruction des plaintes. Depuis le début, le plus grand défi d'ordre opérationnel auquel fait face la CCDP est d'établir et de mettre en vigueur un système de gestion qui lui permettrait d'instruire les plaintes avec promptitude et efficience. Elle n'a pu le faire jusqu'à ce jour, dans le traitement d'un grand nombre de cas.

2.106 Des 2352 plaintes qu'a acceptées la Commission, depuis sa création jusqu,au 30 juin 1984, environ 39 p. 100 n'ont été présentées aux commissaires qu'après plus de douze mois. Ces délais sont importants si l'on se fie aux gestionnaires de la Commission qui croient que le traitement d'un cas moyen devrait se faire au cours d'une période de six mois.

2.107 Ces délais de traitement ont de fortes répercussions sur l'accumulation des dossiers. Au 31 décembre 1984, au rythme actuel de traitement des cas, les arriérés représentaient plus de deux années de travail.

2.108 Afin de comprendre la nature des délais de traitement, nous avons examiné 81 cas qui ont été actifs pendant plus de 18 mois ou qui l'étaient encore 18 mois après la date de leur acceptation. Nous avons constaté, au cours de notre analyse, qu'il s'était produit des délais inhabituels au cours des étapes de l'assignation, de l'enquête, de l'analyse des cas et des rapports. A l'étape de l'enquête, les délais de traitement ont été causés par le fort volumede travail des enquêteurs, le passage des

dossiers d'un enquêteur à un autre, la communication tardive de l'information de la part des "mis en cause", un manque de suivi de la part des enquêteurs et la non-disponibilité des plaignants. La Commissionavait décelé les principales lacunes du processus de traitement des plaintes et elle envisageait de prendre les mesures correctives voulues.

2.109 Lacunes du processus de traitement des plaintes. Une bonne partie des délais et des arriérés de travail sont causés par des lacunes du processus de traite ment des plaintes: l'imprécision des rôles et des responsabilités du personnel des régions et de celui de l'administration centrale qui ont entraîné une participation insuffisante ou tardive de la part des spécialistes, une certaine confusion à savoir à qui il revenait de formuler les recommandations qui apparaissent dans les rapports d'enquêtes, ainsi que des désaccords entre les régions et l'administration centrale.

2.110 En outre, la Commission n'a pas validé ses normes de rendement et de travail, par exemple le laps temps que dure le traitement d'une plainte et le temps que le personnel doit investir dans un cas moyen. De telles normes serviraient à planifier et à contrôler le travail ainsi qu'à justifier les besoins en ressources.

2.111 Manque de méthodes et d'outils. La Commission n'a pas de méthodes normalisées ni assez d'outils de travail pour guider les enquêteurs dans leur travail. Il arrive souvent que les outils que les gestionnaires considérant utiles, par exemple les plans préalables à l'enquête et les plans d'enquête, ne sont pas utilisés et il n'existe aucune norme pour la constitution des dossiers, l'enregistrement des heures de travail et les examens de la part de la supervision.

2.112 Normes du contrôle de la qualité non établies. Lorsqu'ils revoient les enquêtes, les directeurs régionaux et la Direction des plaintes et de la mise en oeuvre ont un rôle à jouer relativement au contrôle de la qualité. Ces examens de la part des directeurs régionaux se font sur une base continue alors que pour la Direction des plaintes et de la mise en oeuvre, il s'agit d'un examen postérieur. Lors de notre vérification, on était à préciser le rôle que chacun devrait jouer dans l'examen de la qualité. La Commission n'a pas énoncé ni consigné ses normes de contrôle de la qualité de manière à ce qu'elles puissent être communiquées aux enquêteurs.

2.113 Systèmes peu fiables d'information de gestion. Les systèmes d'information de gestion de la Commission ne fournissent pas une information fiable et exacte sur d'importantes questions d'ordre opérationnel, par exemple l'état d'avancement des dossiers actifs, le règlement et le classement de cas semblables dans les diverses régions, et le temps que consacrent les enquêteurs à chaque cas. Au mois de janvier 1985, la Commissionavait instauré un nouveau système de rapports de gestion qui devait répondre aux principaux besoins en information de la gestion.

CHAPITRE 12 - LE MINISTÈRE DE L'EXPANSION INDUSTRIELLE REGIONALE

2.114 Le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) a été créé en décembre 1983; il résulte de la fusion du ministère de l'industrie et du Commerce (MIC) et du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER). Le MEIR a pour objectif d'accroître l'ensemble d'activités industrielles, commerciales et touristiques dans toutes les parties du Canada et, par suite, de réduire les disparités économiques à l'échelle du pays.

2.115 Pour atteindre cet objectif, le ministère offre des programmes d'aide financière directe et d'autres types de programmes qui ne comportent pas une aide financière. Pour l'exercice 1984-1985, les dépenses du MEIR s'élevaient à 1,070 milliard de dollars dont 837 millions, soit environ 78,2 p. 100 des dépenses globales allaient au chapitre des programmes d'aide directe.

2.116 Une partie des activités de réorganisation liées à la création du MEIR étaient sur le point d'être terminées au moment de notre vérification. Le ministère a traversé cette période de changements et de perturbations au moment où il lançait le nouveau Programme de développement industriel et régional qui était destiné à devenir son principal instrument en rapport avec la prestation d'une aide directe à l'industrie. Il lui a fallu mettre en place les systèmes et les contrôles nécessaires à la gestion du Programme et des autres programmes maintenus en vigueur, cela pendant une période de transition difficile.

2.117 La plupart des programmes d'aide du MEIR sont de nature hautement discrétionnaire. Le ministre a pleins pouvoirs d'approuver ou de refuser des projets particuliers, et une très grande partie de ces pouvoirs ont été délégués aux fonctionnaires du ministère. Ce sont principalement les bureaux régionaux du MEIR qui s'occupent d'administrer deux des principaux programmes de ce ministère, soit le Programme de développement industriel et régional ainsi que le Programme des contributions versées en vertu des ententes auxiliaires fédérales-provinciales.

2.118 Orientation et contrôle fonctionnels. Vu la nature discrétionnaire des programmes du MEIR et étant donné sa structure décentralisée, la direction doit faire en sorte qu'il y ait une procédure efficace qui serve à orienter et à réviser les activités des programmes et elle doit obtenir en temps opportun une information complète et exacte sur es activités. Nous avons décelé des problèmes dans ces secteurs critiques de contrôle.

2.119 Selon les critères clés des mesures législatives qui régissent les principaux programmes d'aide à l'industrie, un projet doit contribuer de manière importante aux avantages économiques ou sociaux pour le Canada et le besoin d'obtenir l'aide du MEIR doit se faire sentir pour que la réalisation du projet se concrétise. Ces exigences, essentielles au succès des programmes d'aide du ministère, n'ont cependant pas encore fait l'objet de lignes directrices opérationnelles suffisamment précises pour orienter la prise de décisions concernant les projets individuels. En conséquence, nous avons constaté que plusieurs projets avaient été financés là où la nécessité d'obtenir l'aide au MEIR

était discutable, ou encore que les énoncés d'avantages escomptés étaient amplifiés par rapport aux documents versés aux dossiers.

2.120 Les projets approuvés, en vertu d'une délégation de pouvoirs, étaient soumis à une révision minime, voire nulle, et il y avait, à notre avis, plusieurs secteurs où il était nécessaire de donner des directives en matière de politiques.

2.121 Le ministère avait dû mettre en marche en très peu de temps de nouveaux systèmes d'information de la gestion des programmes. Les systèmes fonctionnaient, mais nous y avons trouvé dans les données des erreurs graves. On était cependant en voie de prendre des mesure correctives au moment où nous terminions notre vérification.

2.122 Méthodes de réalisation des programmes. Le manque de lignes directrices générales et de procédés de révision, de même que l'accent qu'on mettait sur l'approbation à obtenir pour certains projets ont engendré un environnement qui a mené à plusieurs des observations que nous avons formulées sur certaines méthodes auxquelles le ministère avait recours pour examiner et approuver les projets entrepris en vertu de divers programmes. Voici quelques-unes de nos observations:.

- l'approbation de projets d'une admissibilité discutable, selon les mesures législatives qui régissent le programme, les règlements, ou autres directives;

- une tendance à énoncer des avantages escomptés plus considérables que ceux au dossier;

- la présentation, en vue de la prise de décisions, d'une information inexacte, incomplète, ou différente de celle qui se trouve dans les dossiers de projets;

- des cas de non-conformité avec les directives qui régissent les programmes.

2.123 Le ministère reconnaît le besoin de raffermir les contrôles de la gestion et il a proposé de mettre sur pied des centres de responsabilité ministériels qui auraient la main haute sur la planification, l'élaboration et la surveillance de l'exploitation des programmes.

2.124 Suivi de la vérification de 1982. Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense. Bien que le ministère ait pris certaines mesures par suite de nos observations formulées dans notre Rapport de 1982 sur le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense, plusieurs des questions que nous avons signalées ne sont pas encore résolues. Par exemple, il existe un besoin, lorsqu'on évalue les projets liés au programme, de finaliser des lignes directrices sur la façon de mettre en application des critères clés ainsi qu'un besoin d'établir un lien entre le niveau d'aide accordée et le besoin d'aide du requérant. Des problèmes liés au contrôle et à la vérification des projets et au remboursement de l'aide de l'Etat n'ont pas été entièrement résolus.

2.125 Evaluation des programmes. La Direction générale de l'évaluation des programmes est chargée de l'activité d'évaluation au sein du ministère, mais elle n'a pas pris une part active à la surveillance du travail d'évaluation qui se fait dans les régions. Dans un certain nombre de cas, on n'avait pas effectué une évaluation des ententes auxiliaires alors qu'il aurait fallu le faire. Il n'existait pas de méthodes en vertu desquelles les recommandations découlant des évaluations effectuées dans les régions pouvaient être acceptées ou rejetées. De même, la Direction générale ne contrôlait pas si l'on recueillait les données nécessaires pour faire une évaluation de l'efficacité du Programme de développement industriel et régional.

2.126 Vérification interne. Nous avons constaté que le Bureau de vérification interne avait des liens hiérarchiques appropriés et que son mandat ne souffrait d'aucune restriction. Etant donné, cependant, que sa façon d'élaborer son travail ne comporte pas suffisamment de sondages de projets particuliers, il ne peut assurer à la haute direction qu'il y a conformité aux directives qui régissent les programmes et que les systèmes et contrôles fonctionnent de manière efficace.

CHAPITRE 13 - LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS PROGRAMME DES TRANSPORTS AERIENS

2.127 En 1984-1985 l'Administration canadienne des transports aériens (ACTA), organisme du ministère des Transports, a engagé 1,219 milliard de dollars pour offrir tout un éventail de services et d'installations d'aéroport, de navigation et de réglementation. Cette même année, les recettes provenant des droits imposés aux sociétés aériennes, aux passagers et autres usagers, destinées au recouvrement des coûts des services d'aviation, se sont élevées à plus de 541 millions de dollars. Après rajustement pour tenir compte de l'inflation, on s'aperçoit que le déficit (coût net pour le gouvernement) a augmenté de 25 p.100 depuis 1980-1981 pour se situer à 678 millions en 1984-1985. Le taux de recouvrement des coûts a été de 44 p. 100, ce qui est plus élevé que le taux des autres modes de transport de compétence fédérale.

2.128 Les dispositions législatives prévoient le recouvrement des coûts comme moyen d'atteindre l'économie et l'efficience sauf dans les cas où l'on poursuit des politiques d'intérêt public. Le gouvernement s'attend à ce que le réseau d'aéroports et de services de navigation connexes recouvre entièrement ses coûts, mais il reconnaît qu'un grand nombre d'aéroports régionaux et éloignés, que les services de navigation en route et les activités de réglementation devront étre en partie subventionnés.

2.129 Etendue de la vérification. Nous avons vérifié si l'on avait tenu compte de l'économie dans le cadre de la planification et de l'aménagement des aéroports et des installations de navigation aérienne et s'il y avait efficience dans l'exploitation des aéroports et installations connexes. Plus particulièrement, nous avons examiné le mode de gestion financière et la méthode suivie pour réaliser le mandat de recouvrement des coûts de fonctionnement du programme. En outre, nous

avons examiné le rendement financier du programme en tenant compte de tous les coûts directs et indirects ainsi que des coûts en intérêts relatifs aux investissements du gouvernement dans le secteur du transport aérien. Enfin, nous avons évalué les contrôles ministériels, tels que le rôle de l'agent financier principal, de la vérification interne et de l'évaluation du programme.

2.130 Manque de considération pour l'économie et l'efficience. Bien que le rôle du ministère soit de fournir un système de transport aérien sûr et efficace, au cours des dernières années, soit depuis le rapport de la Commission d'enquête sur la sécurité aérienne (rapport Dubin), la haute direction est préoccupée davantage de la sécurité. Le ministère ne s'est pas penché sur les questions d'économie et d'efficience avec le même empressement.

2.131 Aménagement des aéroports et prestation des services connexes de navigation aérienne. On devrait accorder plus d'attention à l'économie et à l'efficience dans l'aménagement des aéroports et des systèmes de navigaion ainsi que dans certaines de leurs activités. Les coûts de te us les éléments du réseau de transport aérien sont à la hausse et la plupart des aéroports et installations connexes ne sont pas en mesure de recouper leurs coûts de fonctionnement. Le recouvrement des coûts accuse une tendance à la baisse, ce qui alourdit le fardeau du contribuable. Et la situation pourrait empirer... Certains grands projets d'immobilisation, pour des systèmes de navigation aérienne, en sont rendus au stade de l'élaboration sans que l'on ait vérifié la disposition des utilisateurs à payer et leur capacité de le faire.

2.132 Manque de discipline financière. Selon notre vérification, le manque de discipline en ce qui a trait au recouvrement des coûts est un facteur majeur dans la détérioration de la situation financière de l'ACTA. On n'a pas fixé d'objectifs de recouvrement des coûts pour chacun des 23 aéroports canadiens bien établis qui composent le réseau d'aéroports, ni pour les autres services d'exploitation. On n'a pas coupé dans les dépenses d'immobilisation et de fonctionnement malgré la réduction des recettes, attribuable à la diminution de la circulation. Il y a eu application uniforme, à l'échelle nationale, de niveaux de service, de normes d'exploitation et de méthodes de travail sans qu'on ait tenu compte de leurs conséquences financières. On a engagé des dépenses qui favoriseront les petits aéronefs que les sociétés et les particuliers utilisent pour les voyages d'affaires et d'agrément, avec aucun ou peu d'espoir de recouvrer les coûts. Enfin, il y a eu augmentation des subventions accordées aux aéroports municipaux sans critères d'admissibilité à jour.

2.133 Manque d'efforts pour obtenir l'engagement des usagers à l'égard du recouvrement des coûts. Nous avons constaté une grave lacune: l'économie et l'efficience qu'aurait pu donner le recouvrement des coûts n'ont pas été réalisées. L'aménagement et les opérations ne reposent sur aucun sondage de marché ou sondage financier. Les sommes facturées ne se rapportent pas étroitement aux coûts. Aucune comptabilité analytique n'a été mise au point pour les divers installations et services individuels. On prend des décisions ayant des répercussions sur les coûts, sans déterminer s'il y aura des recettes compensatoires, parce qu'il n'y a aucun mécanisme pour considérer les conséquences sur le plan du recouvrement des coûts avant d'engager de nouvelles dépenses et parce qu'il n'existe aucun stimulant à cette fin. Citons à titre d'exemples le projet de modernisation des radars (810

millions de dollars) et l'aménagement de l'aéroport Mount Hope et des installations connexes à Hamilton (49 millions de dollars).

2.134 Difficulté d'établir la responsabilité pour le contrôle des coûts. Une partie de l'aide financière accordée au transport aérien se justifie pour appuyer d'autres objectifs gouvernementax, qui n'ont pas trait au transport, et que les usagers de l'aviation ne devraient pas payer. Toutefois, nous n'avons pas pu évaluer dans quelle mesure on pouvait attribuer l'augmentation des coûts du réseau à ces autres objectifs, car l'ACTA n'a pas consigné les résultats escomptés par le gouvernement. On ne fait pas de distinction entre ce qu'il en coûte pour atteindre les autres objectifs et les frais qui doivent être recouvrés auprès des usagers. Il s'agit d'une grave lacune dans la gestion financière du programme. En conséquence, la responsabilité pour le contrôle des coûts et la maximisation des recettes est difficile à établir.

2.135 Selon notre vérification, on pourrait apporter un certain nombre d'autres améliorations dans les secteurs suivants: polyvalence de la main-d'oeuvre et normes d'entretien plus pertinentes aux aéroports canadiens et aux installations connexes, augmentation des recettes provenant de la commercialisation des terrains et espaces des aéroports, diminution des frais généraux à l'administration centrale et dans les régions, réduction du chevauchement des services de certaines installations de contrôle de la circulation aérienne et installations météorologiques, diminution de la fréquence des inspections des aides à la navigation sans pour autant sacrifier la sécurité, recours accru à des aéronefs loués pour la vérification des aides à la navigation et la formation du personnel, meilleur processus d'examen des répercussions financières des propositions, y compris le renforcement du rôle de l'agent financier principal.

2.136 Restructuration du programme. Le ministère nous a informés que certaines contrainte s gouvernementales l'ont empêché de procéder comme une entreprise commerciale. Il ne fait aucun doute que l'existence de priorités concurrentielles augmente la difficulté de tenir les gestionnaires responsables. Toutefois, le gouvernement vient d'annoncer l'introduction d'une nouvelle structure de gestion des aéroports canadiens, structure qui apportera d'importants changements qui s'échelonneront sur plusieurs années. Dans le cadre de la restructuration du programme, le rôle du gouvernement fédéral relativement à l'exploitation du réseau de transport aérien sera défini plus clairement et le régime centralisateur actuel, qui consiste à posséder et exploiter un vaste réseau d'aéroports et d'installations connexes, sera soumis à un nouvel examen.

2.137 Le ministère s'appliquera à corriger les lacunes. Les réponses du ministère à nos recommandations laissent présager que bon nombre des questions soulevées dans ce chapitre seront réglées. Le ministère apportera des changements en se fondant sur le principe général que la priorité est de réduire les frais généraux et d'éliminer les chevauchements de services. Le ministère nous a informés qu'à titre de premier pas pour relever ce défi, il a établi un conseil d'examen des programmes. Les activités et les opérations liées au transport seront rationalisées, dans la mesure du possible. Le ministère a par ailleurs organisé un comit

∗'administration des aéroports qui étudie les possibilités d'augmenter la viabilité financière du réseau aérien. Cependant, le ministère est d'avis que l'efficience et l'économie, par le biais du recouvrement des coûts, doivent primer dans tous les secteurs du transport afin de minimiser les frais du contribuable.

NOTES DE VÉRIFICATION

NOTES DE VÉRIFICATION

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	3.1
Gestion de la trésorerie	3.2
Cas 1 Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources - Fonds versés à Petro-Canada avant que cela soit nécessaire	3.6
Cas 2 Ministère des Affaires extérieures - En raison de remises de fonds tardives au Ponds du revenu consolidé, de la part de la Société pour l'expansion des exportations et de retards dans ses opérations bancaires, de la part du ministère des Affaires extérieures, la Société a obtenu des bénéfices imprévus de l'ordre de 775500 $	3.9
Cas 3 Ministère des Pêches et des Océans - Perte de recettes attribuable à des prêts consentis aux sociétés d'Etat	3.14
Cas 4 Ministère des Pêches et des Océans - Coût d'achat supplémentaire du Port Steveston	3.19
Cas 5 Ministère des Affaires des anciens combattants et Commission canadienne des pensions - Contrôle insuffisant des comptes en fiducie des anciens combattants	3.24
Observations sur les sociétés d'Etat	3.30
Société de construction des musées du Canada Inc. - Besoin de financement non résolu pour la construction de deux musées	3.31
Commission canadienne du lait - Surestimation	

de l'actif de 10 millions de dollars 3.41

Office canadien du poisson salé - Ventes de produits du poisson congelés et avances aux producteurs de ces produits, qui constituent des cas où l'Office a outrepassé ses pouvoirs législatifs 3.46

Paragraphe

Observations sur des opérations des ministères 3.50

Ministère des Affaires extérieures - Acquisition de droits d'adhésion au club Aberdeen Marina de Hong Kong 3.51

Ministère des Finances - Décret de remise d'impôt permettant de réaliser un bénéfice, après impôt, de un milliard de dollars 3.57

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - Obligations financières pouvant découler de poursuites intentées contre la Couronne 3.65

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - Suivi en rapport avec l'administration du Fonds de développement économique des Indiens 3.69

Ministère du Revenu national, Impôt et ministère des Finances - Incidences fiscales de l'acquisition de Petrofina par Petro-Canada 3.74

Ministère des Travaux publics - Subside indirect accordé en vertu des versements de subventions tenant lieu d'impôts fonciers 3.102

Secrétariat du Conseil du Trésor - Imputation aux programmes gouvernementaux d'une partie du coût de la participation des sociétés et des organismes d'Etat au Régime de pensions de retraite de la Fonction publique 3.108

Rapport, en vertu de l'article 11 de la Loi sur le vérificateur général, de notre examen continu des programmes d'indemnisation et de tarification pétrolière 3.113

Étude d'évaluation du PPCG 3.131

Pièces

3.1 Office canadien du poisson salé
3.2 Acquisition de Petrofina Canada Inc. par Petro-Canada
3.3 Incidences fiscales de l'acquisition de Petrofina Canada Inc.

NOTES DE VÉRIFICATION

Introduction

3.1 Le présent chapitre traite de questions d'importance qu'il convient, à notre avis, de souligner à la Chambre des communes et dont on n'a fait état nulle part ailleurs dans le présent Rapport, mais que nous avons relevées au cours de nos vérifications des comptes du Canada, des sociétés d'Etat et d'autres entités.

Gestion de la trésorerie

3.2 Le chapitre 4 du Rapport de 1984, Examen de la gestion de la trésorerie, signale un certain nombre de lacunes que nous avons relevées au cours de notre examen des pratiques de facturation, de perception, de dépôt et de paiement de 10 ministères et organismes.

3.3 Le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau du contrôleur général et le Receveur général ont entrepris récemment l'instauration de mesures en vue d'améliorer les pratiques de gestion de la trésorerie du gouvernement, comme on le mentionne dans leurs réponses aux observations formulées aux paragraphes 4.26 à 4.41 du Rapport de 1984. Toutefois, par suite de notre travail de vérification actuel à l'appui de notre opinion sur les Compte s publics du Canada, nous avons formulé d'autres observations sur la gestion de la trésorerie; celles-ci sont présentées dans les cas qui suivent.

Cas 1

3.4 Ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources. Fonds versés à Petro-Canada avant que cela soit nécessaire

> A la fin de mars 1984, le ministre de l'Energie, des Mines et des Ressources a souscrit à l'achat d'actions ordinaires de Petro-Canada d'une valeur de 425 millions de dollars. Il appert que Petro-Canada n'avait pas besoin, avant les prochains six mois au moins, des fonds qu'il a obtenus grâce à cette opération.

3.5 Le budget d'investissements de 1984 de Petro-Canada, qui a été approuvé par décret en conseil en décembre 1983, prévoyait l'offre de ces actions ordinaires de l'ordre de 425 millions de dollars, bien que la date du paiement n'ait pas été précisée. Le paragraphe 5(2) de la Loi sur la Société Petro-Canada se lit en partie comme suit: " ... Le montant de chaque souscription est payé sur le Ponds du revenu consolidé aux dates qu'a approuvées le ministre des Finances à la demande de la corporation." Le gouvernement a pu utiliser les fonds approuvés, en vertu de l'autorisation

d'emprunt de 1983-1984 déjà adoptée par le Parlement, en complétant l'opération avant la fin de mars 1984, au moment même où on s'inquiétait des poussées de croissance des besoins d'emprunt pour 1984-1985.

3.6 Selon les états financiers trimestriels et annuels de Petro-Canada, le solde de l'encaisse et des dépôts à court terme de la société s'établissait comme suit:.

31 décembre 1983	55584000 $
31 mars 1984	494863000 $
30 juin 1984	681995000 $
30 septembre 1984	653938000 $
31 décembre 1984	32819000 $

3.7 Si on se fonde sur les soldes exposés ci-dessus, il est permis de déduire que Petro-Canada possédait des fonds excédentaires qu'elle pouvait investir. Il semble qu'une bonne partie de ces fonds excédentaires avait été puisée à même la somme de 425 millions de dollars qui provenait de la souscription d'actions.

3.8 Cette opération, qui s'est déroulée d'une façon légale et convenable, a eu comme effet que des fonds ont été versés à Petro-Canada au moins six mois avant que cela soit nécessaire. En se fondant sur le rendement moyen de Bons du Trésor à six mois, il en aurait coûté au gouvernement plus de 20 millions de dollars pour emprunter 425 millions pour cet te période de temps. Depuis lors, le gouvernement a pris des mesures en vue de percevoir des sociétés d'Etat les fonds excédentaires, y compris 50 millions de dollars, sous forme de dividende, de Petro-Canada en 1985-1986.

Cas 2

3.9 Ministère des Affaires extérieures. En raison de remises de fonds terdives au Fonds du revenu consolidé, de la part de la Société pour l'expansion des exportations et de retards dans ses opérations bancaires, de la part du ministère des Affaires extérieures, la Société a obtenu des bénéfices imprévus de l'ordre de 775 500 $

> La Société pour l'expansion des exportations (SEE) remet aux Affaires extérieures les fonds qu'elle reçoit pour des comptes administrés pour le Canada, pour qu'ils soient déposés dans le Ponds du revenu consolidé (FRC). Bien que le Règlement sur la réception et le dépôt des deniers publics exige que ces fonds soient déposés dans le FRC dès leur réception, la SEE attend jusqu'à la fin du mois avant de les remettre aux Affaires extérieures. En attendant ainsi jusqu'à la fin du mois, la Société en retire un avantage économique. En outre, le ministère des Affaires extérieures ne dépose pas les chèques dès leur réception, mais traite la documentation avant de déposer les fonds, ce qui entraîne un retard supplémentaire. Selon nos estimations fondées sur les rendements moyens d'investissements à court terme, la SEE a bénéficié d'un

avantage économique de 775500 $ pour l'exercice financier de 1984 raison de ces retards de transfert des fonds au FRC.

3.10 La Société a expliqué qu'au plan technique, il est difficile de séparer les montants versés pour les comptes administrés pour le Canada, des montants à imputer à ses propres comptes. Ceci empêche de séparer immédiatement les fonds destinés à la Société de ceux du Canada. Il peut s'écouler à l'occasion plusieurs mois avant que le montant approprié à déposer dans le FRC soit finalement déterminé et remis. Selon nos estimations, la SEE a bénéficié, en 1984-1985, d'un avantage économique de 626400 $ dans le cas des comptes administrés pour le Canada, à partir de la date où elle a reçu les fonds,jusqu'à l'envoi d'un chèque aux Affaires extérieures.

3.11 La Société a aussi expliqué qu'elle est à mettre au point un système informatisé de contrôle financier qui devrait être mis en application au plus tard en mars 1986. Ce système améliorera le contrôle et l'identification des fonds que reçoit la Société.

3.12 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a été mis au courant de cette question et il envisage des solutions de rechange. Une option consisterait à demander à la SEE de verser des intérêts à compter de la date où elle reçoit les fonds jusqu'à la date où elle les transfère aux Affaires extérieures. Cette option pourrait également s'appliquer aux versements effectués à la SEE à même le Fonds du revenu consolidé.

3.13 Il existe un autre retard après que la SEE envoie le chèque, par porteur, aux Affaires extérieures et avant que celui-ci ne soit déposé dans le FRC. Nous estimons que l'avantage économique dont a bénéficié la SEE, par suite du second retard, s'élève à 149100$. Ce retard pourrait étre évité si les Affaires extérieures s'arrangeaient pour déposer les chèques dès leur réception, et achever plus tard les travaux d'écriture.

Cas 3

3.14 Ministère des Pêches et des Océans. Perte de recettes attribuable à des prêts consentis aux sociétés d'Etat

Le ministère des Pêches et des Océans accorde des prêts à l'Office canadien du poisson salé et à l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce pour leur permettre d'accomplir leur travail. En raison des retards à percevoir et à déposer les rentrées des prêts, le gouvernement a subi une perte de recettes d'environ 190 000 $.

3.15 En 1984-1985, le ministère des Pêches et des Océans a accordé des prêts de 112 millions de dollars à l'Office canadien du poisson salé et à l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce et il a reçu 88 millions de dollars sous forme d'intérêt et de remboursement de prêts.

3.16 Les montants remboursés par les Offices sont considérables, souvent supérieurs a. 1 million de dollars. Ces montants sont expédiés par courrier ordinaire au bureau principal de Pêches et Océans à Ottawa, les Offices ne payant de l'intérêt que jusqu'à la date où les chèques sont mis à la poste. En raison du fait qu'on utilise ainsi le courrier ordinaire, les rentrées de fonds au ministère sont retardées de 3 à 13 jours. En outre, les chèques que reçoit le ministère n'ont pas toujours été déposés à la date de leur réception, comme l'exigent les règlements du gouvernement. Les retards à déposer les chèques varient de un à neuf jours.

3.17 A notre avis, en permettant aux Offices d'effectuer leur remboursement de cette façon, on témoigne d'un manque de souci d'économie. Le retard à percevoir les rentrées des prêts a entraîné, en 1984-1985, une renonciation à des recettes de 120 000 $, au chapitre de l'intérêt, tandis que les retards à déposer les rentrées se sont soldés en une perte supplémentaire de 70 000 $ au cours de la même période.

3.18 Selon les entretiens que nous avons eus avec les agents du ministère, les dépôts en espèces s'effectuent maintenant conformément aux règlements du gouvernement. En outre, le ministère a négocié des procédés avec les agents des Offices afin de garantir que le ministère reçoit l'intérêt jusqu'à la date de réception du paiement.

Cas 4

3.19 Ministère des Pêches et des Océans. Coût d'achat supplémentaire du Port Stevesten

> Pour les exercices financiers 1983-1984 et 1984-1985, le ministère a effectué les paiements finales pour l'achat du Port Stevesten, avant que cela soit nécessaire. En faisant ces paiements avant leur date d'échéance, le ministère a économisé 110 000 $ en intérêt. Toutefois, le coût de l'emprunt des fonds nécessaires qu'a dû assumer le gouvernement pour effectuer ces paiements anticipés a été évalué à 210 000 $. A cause de ce manque de souci d'économie dans la gestion de la trésorerie, le gouvernement a dû payer en intérêt net un montant supplémentaire de 100 000 $.

3.20 En août 1983, le Conseil du Trésor a autorisé le ministère des Pêches et des Océans à acheter des biens et des installations portuaires à Steveston, en Colombie Britannique, de la British Columbia Packers Limited, au coût de 9860 000 $. En vertu de l'entente d'achat et de vente conclue par la suite, le prix d'achat devait être remboursé en trois versements; le premier de 3 500 000 $ était dû à la date de clôture de la transaction ou avant, le deuxième de 3360 000$, le 1er juin 1984 et le dernier de 3000 000$, le 1er juin 1985. Des intérêts de 5 p. 100 par année devaient étre versés sur le solde impayé du prix d'achat. Il était également prévu dans l'entente que le gouvernement pouvait effectuer des paiements avant les dates d'échéance.

3.21 Le premier paiement a été fait à la date de clôture de la transaction, comme convenu. Le deuxième a été fait le 23 mars 1984 et le dernier, le 14 décembre 1984. Chacun de ces paiements a été effectué 69 et 168 jours avant leur date d'échéance.

3.22 Bien que le coût du financement, qui s'établissait à 5 p. 100 en vertu de l'en tente conclue avec la British Columbia Packers Limited, ait été de beaucoup inférieur au coût général d'emprunt du gouvernement à ce moment-là, le ministère n'a pas tenu compte de ce fait lorsqu'il a décidé de rembourser sa dette à l'avance.

3.23 En faisant des paiements anticipés, le ministère a pu réduire la part non dépensée des fonds qui lui avaient été crédités pour les exercices financiers 1983-1984 et 1984-1985. Etant donné que les fonds non utilisés des ministères sont annulés à la fin de l'exercice financier, il y avait une bonne raison pour le ministère d'effectuer des paiements anticipés, même si cette pratique était peu économique pour le gouvernement en général.

Cas 5

3.24 Ministère des Affaires des anciens combattants et Commission canadienne des pensions. Contrôle insuffisant des comptes en fiducie des anciens combattants

> Au 31 mars 1985, plus de 53 millions de dollars étaient détenus en fiducie pour le compte des anciens combattants. Nous avons relevé des lacunes dans le contrôle que le ministère et la Commission canadienne des pensions exerçaient sur les comptes en fiducie et dans les lignes directrices transmises aux personnes chargées d'administrer ces comptes pour les anciens combattants. Après avoir examiné ces comptes, nous avons constaté que 412 000 $ au moins n'avaient pas été crédités aux comptes en fiducie particuliers des anciens combattants, et qu'on a retiré, à tort, 264 000 $ de ces comptes pour rembourser des frais de traitement des anciens combattants dans des hôpitaux à l'étranger, même s'il appartenait au ministère d'assumer ces frais.

3.25 Dans la Loi sur le ministère des Affaires des anciens combattants, la Loi sur les allocations aux anciens combattants et la Loi sur les pensions, de même que dans les règlements pertinents, des dispositions sont prévues pour l'administration des affaires des anciens combattants qui sont incapables de gérer leurs propres biens. Des comptes en fiducie individuels sont alors établis à cette fin. Nous avons décelé des lacunes dans la politique et la procédure à suivre pour protéger les sommes administrées par l'intermédiaire de ces comptes. Cela a engendré un piètre cadre d'obligation de rendre compte ainsi que des erreurs substantielles.

3.26 Nous avons constaté qu'au moins 412 000 $ n'avaient pas été inscrits dans les comptes en fiducie particuliers des anciens combattants, surtout par suite de transferts de fonds entre

les divers secteurs où ces comptes sont détenus. Il n'y a rien qui nous garantisse que les écarts n'ont pas dépassé ce montant, en raison du manque de contrôle.

3.27 Au décès d'un ancien combattant pour qui un compte a été tenu, la Loi sur les pensions prévoit un examen du compte avant la sortie des fonds. La Commission canadienne des pensions n'a pas effectué cet examen de façon uniforme, et il existe de nombreux comptes remontant à 1980 pour lesquels aucune mesure n'a été prise. Un certain nombre de ces comptes indiquaient un solde supérieur à 100 000 $.

3.28 Quelques vétérans qui demeurent à l'extérieur du Canada reçoivent des traitements dans des établissements à l'étranger, aux frais du ministère des Affaires des anciens combattants. Dans le cas de quelques anciens combattants dont les comptes étaient administrés par le ministère, un montant total de 264000$ avait été déduit, à tort, des comptes en fiducie des anciens combattants plutôt que des crédits ministériels.

3.29 Le ministère a pris des mesures pour créditer les comptes en fiducie particuliers des anciens combattants, là où il a été possible de déterminer les montants qui étaient dûs à ces derniers. Bien que cette mesure soit louable, il reste que l'on n'a pas encore instauré de contrôles sur les comptes en fiducie des anciens combattants, de façon à s'assurer que de telles erreurs ne se répètent.

Observations sur les sociétés d'État

3.30 Notre Bureau est mandaté pour effectuer la vérification de 44 sociétés d'Etat, conformément aux dispositions de la Loi sur l'administration financière ou de la loi particulière constituant en société l'entreprise en question. On trouvera, ci-dessous, le détail des importantes réserves et autres questions que renferment ces rapports qui ont été publiés durant l'année. La plupart de ces questions ont déjà fait l'objet d'un débat public, mais nous les reprenons afin d'y mettre plus d'accent et les porter à l'attention du Parlement.

3.31 Société de construction des musées du Canada Inc. - Besoin de financement non résolu pour la construction de deux musées

> La Société a été constituée en 1982. Elle avait pour mandat de recommander les emplacements, les architectes et les plans du nouveau Musée des beaux-arts du Canada (anciennement connu sous le nom de Galerie nationale du Canada) ainsi que du nouveau Musée national de l'Homme dans la région de la Capitale nationale, et d'en gérer la construction. Les projets doivent étre terminés dès 1987. Dans ses documents de planification, la Société a fait état d'une carence de fonds qu'elle estimait à 53 millions de dollars environ. Jusqu'à maintenant, le Conseil du Trésor n'a pas accepté la proposition de la Société relative aux fonds supplémentaires qui sont nécessaires pour les deux projets. A notre avis, il est peu probable que les deux

musées deviennent entièrement opérationnels, en tenant compte de la conception des édifices et des calendriers de construction déjà approuvés par le Cabinet, si la question des fonds nécessaires n'est pas résolue. Nous constatons également que la Société n'a indiqué le coût des emplacements dans aucune de ses propositions de financement. Bien que les travaux de construction soient en cours, il n'y a eu aucune entente définitive ou autorisation pour l'occupation de l'emplacement du Musée national de l'Homme. En outre, des parcelles des terrains des deux musées n'appartiennent pas au gouvernement fédéral, et la question des titres de propriété n'a pas été réglée.

3.32 En septembre 1981, le Cabinet a alloué une somme totale de 185 millions de dollars pour les deux projets. Ce plafond maintenant révisé s'élève à 191,45 millions de dollars (98,15 millions de dollars pour le Musée des beaux-arts du Canada et 93,30 millions de dollars pour le Musée national de l'Homme). La Société a présenté au Cabinet une répartition en trois vastes éléments des dépenses liées au projet, soit les coûts de construction, les honoraires et les dépenses d'administration.

3.33 En novembre 1983, le Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification a accepté la recommandation de la Société et a approuvé les emplacements de construction, les architectes, les concepts architecturaux des bâtiments, les prévisions à long terme du calendrier de construction et des fonds exigés pour chaque musée. Toutefois, les propositions de financement ne comprenaient pas le coût des terrains dans aucune des propositions de financement de la Société. Selon des évaluations indépendantes obtenues par la Commission de la Capitale nationale en 1983, la valeur marchande de ces terrains se situait alors à 14,1 millions de dollars environ pour le Musée des beaux-arts du Canada et à 5,4 millions de dollars pour le Musée national de l'Homme. A notre avis, il aurait fallu déclarer le coût des terrains afin de présenter une évaluation fidèle du coût total du projet.

3.34 En mai 1984, la Société a annoncé, à la suite de l'approbation du Cabinet, des plans d'une campagne de souscription de fonds auprès du sec teur privé, l'objectif étant fixé à 24 millions de dollars, pour combler l'insuffisance de fonds pour la construction des deux musées. Toutefois, ce projet n'a pas dépassé l'étape de la consultation et de la collecte de renseignements.

3.35 A la demande du sous-ministre des Communications et du secrétaire du Conseil du Trésor, en décembre 1984, le ministre des Communications mettait sur pied un groupe de travail chargé d'examiner les coûts et de choisir des options pour les réduire. Dans son rapport de février 1985, le groupe de travail énonçait diverses options susceptibles de réduire les coûts de projets. Il concluait que d'autres études s'imposeraient pour permettre de déterminer un objectif raisonnable à atteindre dans le cadre d'une campagne de souscription de fonds auprès du secteur prive.

3.36 Dans une proposition présentée au Conseil du Trésor, en mars 1985, la Société signalait une insuffisance de financement de l'ordre de 36 millions de dollars environ (v compris 8,15 millions de dollars pour des éléments de dépenses non inclus antérieurement dans les projets) pour la période s'étendant jusqu'au 31 mars 1987, et elle indiquait qu'il faudrait trouver les fonds qui manquent pour terminer les deux projets. Une somme supplémentaire de 17,1 millions de dollars était également exigée pour des dépenses de construction imprévues, de l'aménagement paysager et de l'ameublement des aires réservées au public, ce qui portait à 53 millions de dollars l'insuffisance totale du financement, sans compter les frais de la planification des locaux et d'aménagement, ainsi que les coûts éventuels des terrains. Jusqu'à maintenant, le Conseil du Trésor n'a pas accepté ces propositions.

3.37 En avril 1985, le ministre des Communications demandait à la Société d'adopter certaines recommandations du rapport du groupe de travail et il autorisait une somme supplémentaire de 14,1 millions de dollars, sous réserve de ratification par le Conseil du Trésor.

3.38 En mai 1985, le ministre des Travaux publics, après avoir été désigné comme le ministre responsable de la Société, a exigé un examen immédiat des budgets et des calendriers de construction des deux projets.

3.39 Bien qu'une vaste superficie des terrains des deux musées appartienne à l'Etat fédéral (les titres de propriété sont détenus par la Commission de la Capitale nationale), nous constatons que certaines parcelles appartiennent à d'autres niveaux de gouvernement. Des négociations entre la Commission de la Capitale nationale et les parties intéressées afin de résoudre la question des titres de propriété des parcelles de l'emplacement du Musée national de l'Homme qui n'appartiennent pas au gouvernement sont en cours depuis 1973. En décembre 1983, une entente provisoire a été conclue entre la Commission et la Société en vue d'études géologiques, de travaux d'excavation et d'aménagement des services publics requis. Bien que la construction soit en cours, il n'y a eu aucune entente définitive avec la Commission ou avec les autres propriétaires

3.40 Le 14 juin 1985, le président et directeur général de la Société a demandé au vérificateur général d'effectuer une vérification de l'optimisation des ressources afin d'évaluer la gestion des affaires et des activités de la Société, jusqu'au 16 mai 1985. Les résultats de cette vérification feront l'objet d'un rapport à la Société, à l'automne de 1985.

3.41 Commission canadienne du lait. Surestimation de l'actif de 10 millions de dollars

Des crédits accordés par le Parlement en guise de subventions aux producteurs ont été détournés de cette fin par la Commission canadienne du lait et consacrés au financement de ses activités de commercialisation des exportations, lesquelles sont normalement financées au moyen de droits exigés des producteurs laitiers. La Commission a pris cette décision en partie pour répondre au retrait de la

Colombie-Britannique du programme national de commercialisation du lait, d'août 1982 à octobre 1984. L'Office de stabilisation des prix agricoles n'était pas d'accord avec cette utilisation des fonds par la Commission et n'a pas accepté la dette de 10 millions de dollars dont le remboursement a été réclamé par la Commission le 31 juillet 1984.

3.42 La Commission canadienne du lait subventionne ordinairement, grâce à des crédits accordés par le Parlement et transmis par l'Office de stabilisation des prix agricoles, le revenu des producteurs laitiers du Canada. La Commission s'occupe également de la commercialisation des exportations; ces activités, qui sont ordinairement financées au moyen de droits exigés des producteurs, visent à écouler sur les marchés l'excédent des produits laitiers du Canada.

3.43 En 1982, la Colombie-Britannique s'est retirée du programme national de commercialisation du lait. La Commission n'a pas versé de subvention aux producteurs de cette province et, sauf pour 3,2 millions de dollars, elle n'a pas reçu de droits de ces derniers pour la période de non-participation. Cependant, la Commission a continué de prélever des fonds de subvention de l'Office, équivalents aux droits qu'elle aurait reçus de la Colombie Britannique si cette province avait continué à participer au programme. Les fonds de subvention prélevés et convertis se sont chiffrés à 8,5 millions de dollars pour 1983, à 10 millions de dollars pour 1984 et à 2,56 millions de dollars pour l'exercice terminé en 1985 Au total, des fonds de subvention de 21,1 millions de dollars qui, autrement, auraient été dûs aux producteurs de la Colombie-Britannique, ont été utilisés par la Commission pour financer des activités de commercialisation des exportations pour le bénéfice des producteurs laitiers du Canada.

3.44 Devant les circonstances hors de l'ordinaire qui ont marqué le retrait de la Colombie-Britannique du programme, puis sa réinsertion, le Conseil du Trésor a approuvé ultérieurement, soit en mars 1985, l'utilisation des fonds par la Commission. Il reste que cette approbation ultérieure n'efface pas le fait que les fonds ont servi à des fins autres que celles que le Parlement autorisait dans les lois portant affectation de crédits et qui étaient stipulées dans le Budget des dépenses.

3.45 Au cours de notre vérification des éats financiers de la Commission, pour l'exercice terminé le 31 juillet 1984, l'Office de stabilisation des prix agricoles nous a confirmé le fait qu'il n'était pas d'accord avec les comptes débiteurs de 10 millions de dollars indiqués par la Commission, étant donné que les fonds avaient été accordés pour subventionner les producteurs qui participent au programme national de commercialisation du lait et non pour financer la commercialisation de l'excédent des produits laitiers. Notre opinion de vérification des états financiers de la Commission a été formulée avec réserve en raison de la surestimation de l'actif. Si le montant n'avait pas été déclaré comme un élément d'actif, l'écart entre le coût des activités de commercialisation et les crédits de financement et le déficit, en date du 31 juillet 1984, aurait été plus élevé, soit 10 millions de dollars de plus.

3.46 Office canadien du poisson salé. Ventes de produits du poisson congelés et avances aux producteurs de ces produits, qui constituent des cas où l'Office a outrepassé sea pouvoirs législatifs

> Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1985, l'Office canadien du poisson salé a vendu des produits de poisson congelés d'une valeur de 26,0 millions de dollars et il a versé des avances aux producteurs de poisson congelé; à notre avis, dans ces deux pratiques, l'Office a outrepassé ses pouvoirs. C'est la troisième année que notre rapport de vérification comporte une réserve à l'effet que l'Office outrepasse ses pouvoirs législatifs.

3.47 L'Office canadien du poisson salé a été constitué en 1970, en vertu de la Loi sur le poisson salé, afin d'augmenter les gains des producteurs primaires de morue préparée. En vertu de la loi qui le régit, l'Office doit limiter ses activités à la commercialisation et à la vente de la morue préparée et de ses sous-produits, dans la province de Terre-Neuve et sur la basse Côte nord du Québec et il doit acheter toute la morue préparée que les pêcheurs offrent pour la vente , et dont le niveau de qualité est acceptable.

3.48 Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1985, l'Office a fait la commercialisation de produits du poisson congelés, en vertu de contrats passés avec un certain nombre de sociétés productrices. En vertu de certains de ces contrats, l'Office a avancé jusqu'à 70 p. 100 de la valeur marchande prévue des produits du poisson aux sociétés productrices, le solde exigible étant déterminé en fonction du prix de vente ultime et de tout autre frais engagé qui s'y rattache.

3.49 A notre avis, étant donné que la loi ne précise les obligations de l'Office qu'à l'égard de la morue préparée, la vente de produits du poisson congelés, au cours de l'exercice, et le versement d'avances aux producteurs de produits du poisson congelés débordaient lecadre des activités autorisées par la Loi sur le poisson salé. Nous avons signalé cette question à la direction en formulant une réserve dans le rapport de vérification. La question a également été signalée à la direction dans les Rapports du vérificateur, de 1984 et de 1983.

Observations sur des opérations des ministères

3.50 En vertu de l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général, ce dernier est tenu de faire rapport chaque année sur les cas qu'il a observés au cours des vérifications et de signaler tout ce qu'il juge important et qui mérite d'être souligné à la Chambre des communes. En vertu de ces exigences, nous estimons qu'il conviendrait de signaler à la Chambre les questions qui suivent.

3.51 Ministère des Affaires extérieures. Acquisition de droits d'adhésion au club Aberdeen Marina de Hong Kong

Afin d'offrir des installations de récréation aux employés et à leur famille, le ministère a acheté 34 débentures transférables donnant aux détenteurs droit d'adhésion au club Aberdeen Marina de Hong Kong. Le coût initial se situait à 773500 $ et les droits d'adhésion annuels s'élevaient à 27 000 $. Le ministère n'a pas suffisamment analysé le besoin d'installations de loisirs et il n'a pas cherché à découvrir de solutions de rechange moins coûteuses. De plus, il a outrepassé ses pouvoirs en n'obtenant pas l'approbation d'achat du Conseil du Trésor et il ne s'est pas conformé aux pratiques comptables gouvernementales en payant les frais d'admission en trois versements, qui englobaient trois exercices financiers.

3.52 Par suite du rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation dans le service extérieur, le ministère a instauré un Programme de services récréatifs dans les missions difficiles, avec l'approbation du Conseil du Trésor en avril 1983. Ce programme vise à accroître les possibilités de loisirs des employés et des personnes à leur charge dans des missions difficiles précises où l'accès aux installations les plus élémentaires communément mises à la disposition de tous les Canadiens n'existe pas ou est limité. Le programme total ne peut dépasser 4524000$ pour les quatre premières années, plus 750 000 $ pour chaque année qui suit.

3.53 Les Affaires extérieures ont recours à un système de points (maximum de 100 points) pour évaluer le degré de difficultés des missions à l'étranger. Une cote de 25 à 40 correspond à un degré de difficulté très élevé, ce qui signifie qu'au moins un des deux principaux centres de loisirs - endroit pour pratiquer les sports ou endroit pour le divertissement social et les loisirs - est ordinairement très restreint et que l'accès y est difficile. Les missions dont la cote est inférieure à 25 points sont jugées comme ne comportant que des difficultés moyennes à légères au plan des loisirs. Hong Kong a reçu une cote qui le plaçait en bas de la catégorie (25 points) des missions où les difficultés sont très élevées. La Mission venait au 46e rang des 64 jugées difficiles dans le domaine des loisirs.

3.54 La Mission a proposé que l'on accorde des droits d'adhésion au club à tout le personnel du Canada, étant donné qu'il n'existait pas d'installations de loisirs et que, en raison du surpeuplement, il était souhaitable d'offrir aux employés la possibilité d'échapper aux tensions de la vie dans cette ville. Des options moins coûteuses ont été rejetées pour la raison qu'elles n'offraient pas la meilleure solution; toute fois, en analysant les solutions de rechange qui se présentaient, on n'a tenu compte ni du coût relatif, ni de l'utilisation prévue que l'on ferait des installations visées. En outre, la Mission n'a pas indiqué de quelle façon un club de loisirs dans la ville permettrait d'échapper aux tensions de la ville.

3.55 Un rapport d'examen de gestion rédigé avant que la décision d'achat soit prise recommandait une analyse plus soignée afin de justifier l'engagement considérable de deniers publics. Le rapport soulignait que 7 des 33 logements du personnel se trouvent dans des ensembles domiciliaires qui disposent d'installations de loisirs, que 10 employés en poste disposent de droits d'adhésion à d'autres clubs, qui leur ont été accordés pour répondre aux besoins opérationnels et que tout le personnel en poste a accès à la piscine de la résidence officielle. Comme solution de rechange

moins coûteuse, on a proposé, entre autres, la location d'un condominium récréatif au coût de 1 500 $ par mois et l'acquisition de droits d'adhésion à des installations de conditionnement physique au coût de 600 $ la personne. En dernier lieu, on proposait une nouvelle chancellerie qui pourrait comprendre des installations de loisirs, et la Mission a retenu un programme visant à améliorer le logement des employés de façon à y inclure des installations de loisirs.

3.56 Le ministère avait obtenu l'approbation du Conseil du Trésor en ce qui concerne son programme général de services récréatifs dans les missions difficiles, à condition, entre autres, que les initiatives précises des missions soien discutées avec le Secrétariat du Conseil du Trésor. La mission de Hong Kong était identifiée comme susceptible de bénéficier de droits d'adhésion. On estimait le coût à un peu moins de 100 000 $. Etant donné l'écart entre le coût estimatif initial et le coût final, il aurait fallu, selon nous, en aviser le Secrétariat du Conseil du Trésor et chercher à obtenir son opinion au préalable. A notre avis, la somme dépensée à Hong Kong dépassait les cadres prévus du Programme de services récréatifs dans les missions difficiles. Il semble incompatible avec le but du programme de consacrer 20 p. 100 du budget des quatre premières années à une mission qui rejoint exactement le minimum de la norme.

3.57 Ministère des Finances. Décret de remise d'impôt permettant de réaliser un bénéfice, après impôt, de un milliard de dollars

> Le 5 février 1985, une remise d'impôt a été accordée, par décret, à la Hudson's Bay Oil and Gas Company Limited, ce qui lui permettait de déduire, aux fins de l'impôt, les frais de financement que sa société mère avait engagés pour faire son acquisition. Ce décret pourrait permettre à cette entreprise de réaliser un bénéfice, après impôt, de un milliard de dollars et elle a effectivement permis l'utilisation d'un principe de transfert de pertes, aux fins d'impôt qui, en mai 1985, avait simplement été proposé au Parlement.

3.58 Le gouvernement faisait part, en juillet 1984, de son intention de rendre, en faveur de la Hudson's Bay Oil and Gas Limited, une filiale de la Dome Petroleum Limited, un décret de remise d'impôt, en vertu de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière. Le décret a été rendu le 5 février 1985.

3.59 Le décret permet à la Hudson's Bay Oil and Gas de déduire, aux fins de l'impôt, les frais de financement engagés par la Dome pour faire son acquisition. Il s'applique aux années d'imposition de l'entreprise qui s'échelonnent jusqu'en 1990 inclusivement, et le montant des recettes fiscales auxquelles il faudrait éventuellement renoncer n'est limité que par les dispositions fiscales qui s'appliqueront au revenu duquel seront déduits les frais de financement.

3.60 Le ministère des Finances nous a fait savoir que la société Dome aurait pu étre acculée à la faillite si la remise d'impôt n'avait pas été octroyée et que, dans ce dernier cas, le gouvernement

fédéral aurait subi une perte importante de recettes. Le gouvernement craignait, en outre, que la faillite de la Dome ait une incidence fortement négative sur l,économie de l'Alberta. Le ministère croit, compte tenu des circonstances, ne pas pouvoir calculer les coûts avec précision ou fournir des données sur ces coûts qui aient leur utilité.

3.61 Nous estimons que les recettes auxquelles devra renoncer l'Etat pourraient se chiffrer à un milliard de dollars, en présumant que la Dome survivra et que la Hudson's Oil and Gas pourra maintenir son revenu imposable, avant déduction des frais de financement, aux niveaux qu'elle a atteints en 1982 et 1983.

3.62 Les décrets de remise sont généralement rendus afin d'apporter un soulagement financier. Le décret dont il est question est en tous points conforme à la loi. Nous nous inquiétons néanmoins du fait qu'un particulier puisse, au bout du compte, réaliser un bénéfice, après impôt, de un milliard de dollars sans que le Parlement ait l'occasion d'xaminer la question.

3.63 Le décret autorisait également la Dome à se prévaloir du principe voulant qu'il soit permis, aux fins de l'impôt, de transférer des pertes entre entreprises appartenant à un même propriétaire, et cela avant même que le Parlement n'ait approuvé ce principe, lequel a été proposé en mai 1985 dans le cadre du Budget.

3.64 Le décret de remise a d'importantes répercussions financières et il exige l'application d'un principe de transfert de pertes, aux fins d'impôt, que le Parlement est encore à étudier. Il aurait fallu, à notre avis, chercher à obtenir le consentement du Parlement avant d'octroyer cette remise d'impôt.

3.65 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - Obligations financières pouvant découler de poursuites intentées contre la Couronne

> Un jugement récent de la Cour suprême a clarifié les responsabilités de fiduciaire du ministère en ce qui a trait aux terres cédées par les Indiens. Le litige qui met en cause le ministère pourrait imposer à ce dernier des obligations financières importantes.

3.66 La Direction générale des réserves et des fidéicommis du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a charge de voir à ce que soient respectées les obligations que doit assumer le Canada à l'endroit des Indiens et des Inuit, en vertu des lois et des traités. Un jugement récent de la Cour suprême est venu préciser les responsabilités de fiduciaire du ministère en ce qui a trait aux terres cédées par les Indiens.

3.67 Ce jugement est susceptible de favoriser la soumission d'autres litiges qui s'appuieront sur des irrégularités présumément commises autrefois dans l'administration des cessions de terres

consenties par les Indiens. Bien que dans le cas du jugement dont nous parlons, il n'y soit pas question de successions, d'appartenance à un groupe, de ressources naturelles et de fonds en fiducie, il n'en reste pas moins que le raisonnement utilisé pourrait étre appliqué pour la solution de litiges qui se rapportent à ces questions. Il est également probable qu'un grand nombre de revendications historiques, demeurées en suspens dansl'attente du jugement de la Cour suprême, referont surface.

3.68 Selon un rapport ministériel en date du 30 juin 1985, quelque 102 poursuites contre la Couronne sont présentement devant les tribunaux. Vingt-cinq pour cent environ des réclamations dont le rapport fait état demandent le versement d'indemnités dont les montants sont précisés et qui, au total, pourraient se chiffrer à plus de un milliard de dollars. Dans l'autre 75 p. 100, le montant des indemnités réclamées n'est pas précisé, mais le montant total des obligations financières pourrait étre important si les tribunaux donnent raison aux plaignants. Le ministère étudie présentement toutes les répercussions que pourrait avoir la décision de la Cour suprême.

3.69 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Suivi en rapport avec l'administration du Fonds de développement économique des Indiens

> Le Fonds de développement économique des Indiens a pour but d'accorder des garanties de prêt et des prêts directs pour favoriser la mise sur pied d'entreprises commerciales indiennes viables. Les prêts directs, en vertu du Fonds, ne doivent pas dépasser 70 millions de dollars. Nous avons examiné les progrès réalisés pour améliorer la gestion du Ponds.

3.70 La gestion du Fonds de développement économique des Indiens a fait l'objet de critiques dans notre Rapport de 1978 (paragraphe 21.5) et dans notre Rapport de 1980 (paragraphe 6. 1 15). Le sixième rapport du Comité permanent des comptes publics, déposé à la Chambre des communes le 23 juin 1981, souligne avec inquiétude qu'un certain nombre de faiblesses n'ont pas été corrigées de façon satisfaisante et recommande que le ministère définisse immédiatement les buts du Fonds et qu'il les mette en application.

3.71 En guise de réponse, le ministère a mentionné que la définition et la mise en application des buts seraient intégrées aux nouvelles politiques, normes et procédés, et qu'elles coïncideraient avec l'implantation du Système de comptabilisation des prêts, dès avril 1982.

3.72 Depuis lors, le ministère a élaboré et mis en oeuvre le Processus d'amélioration des prêts. Cela a permis de perfectionner les procédés et les contrôles et d'améliorer sensiblement l'administration du Ponds. Cependant, en dépit des efforts soutenus, le Système de comptabilisation des prêts n'est pas encore en place.

3.73 Selon les estimations du ministère, les sommes impayées, au 31 mars 1985, qui s,élevaient à 29,2 millions de dollars (63 p. 100 des sommes prêtées sur le Fonds), étaient considérées comme des créances douteuses ou irrécouvrables. En outre, les 17,7 millions de dollars d'intérêt à percevoir sur ces prêts constituaient également des créances douteuses ou irrécouvrables. La plus grande partie des créances douteuses ou irrécouvrables découle de prêts accordés avant nos notes précédentes. Toujours dans le but d'améliorer l'administration du Ponds, le ministère a réservé 15 années-personnes et prévu un programme de deux ans pour le suivi et le recouvrement de ces prêts impayés.

3.74 Ministère du Revenu national, Impôt et ministère des Finances. Incidences fiscales de l'acquisition de Petrofina par Petro-Canada

> Le Parlement, sous réserve de l'approbation du gouvernement, a fourni à Petro-Canada les fonds requis pour l'acquisition de Petrofina. Cette acquisition a donné lieu à une série complexe d'opérations interreliées auxquelles ont participé deux filiales de Petro-Canada et une société (partnership). Pour commencer, Petrofina a échangé son actif contre des actions d'une filiale de Petro-Canada. L'actif a ensuite été transféré à une société propriété de Petro-Canada. Peu après, une autre filiale de Petro-Canada achetait 51 p. 100 des actions de Petrofina. L'achat du reste des actions s'est échelonné sur une période de 25 mois.
>
> L'échange initial permettait à la société mère de Petrofina, une société non résidente, de se soustraire dans le cas de cette vente à l'impôt canadien. Le transfert de l'actif à la société (partnership) a peut-étre permis à Petro-Canada de se prévaloir d'avantages fiscaux lors de la liquidation de la société (partnership). L'achat échelonné sur vingt-cinq mois a été structuré de manière à permettre un achat à terme tout en éliminant la possibilité que le Canada puisse retenir à la source un impôt sur les intérêts payés. Il est également possible que la société mère de Petrofina ait pu ainsi éviter d'étre imposée en Belgique.

Structure d'acquisition

3.75 Le Parlement, sous réserve de l'approbation du gouvernement, a autorisé le prélèvement de fonds dans le Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne pour l'achat d'actions et l'acquisition de biens appartenant à Petrofina Canada Inc. L'acquisition, cependant, a été effectuée par une filiale en propriété exclusive de Petro-Canada, la société Petro-Canada Explorations Inc., et par la filiale en propriété exclusive de cette dernière, Petro-Canada Petroleum Inc., en conformité avec les modalités d'une offre d'actions à laquelle s'ajoutait une offre d'actif.

3.76 Les ententes signées prévoyaient le transfert de l'actif de Petrofina à Petro- Canada Petroleum en échange d'actions privilégiées. Petro-Canada Explorations devait, au départ, se porter acquéreur d'au moins 51 p. 100 des actions de Petrofina, sans qu'aucune garantie n'ait été offerte quant à la possibilité d'acheter le reste des actions. Le prix initial des actions était de 120 $ l'unité.

Dans le cas des achats subséquents, on a ajouté à ce prix des rajustements qui tenaient compte des intérêts théoriques et des dividendes versés.

Étendue de l'examen

3.77 Nous avons examiné les incidences fiscales de cette acquisition en nous attachant surtout à une série d'opérations importantes: le transfert de l'actif de Petrofina à Petro-Canada; la création d'une société (partnership) pour des raisons de fiscalité; l'entente relative à l'achat d'actions. Nous avons également tenu compte des décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu pertinentes qu'avait publiées le ministère du Revenu national, Impôt.

Transfert de l'actif

3.78 L'échange d'actif contre des actions privilégiées donnait la garantie que la croissance future de Petrofina profiterait à Petro-Canada Petroleum, puisque Petro-Canada Explorations ne possédait pas l'assurance de pouvoir acquérir plus de 51 p. 100 des actions ordinaires de Petrofina. En outre, les biens immobiliers de Petrofina se trouvaient ainsi convertis en biens mobiliers. Cette conversion et l'achat subséquent d'actions ont amené le ministère du Revenu national, Impôt à statuer que la société mère de Petrofina, en Belgique, serait, au Canada, exemptée de l'impôt sur la vente de ses actions de Petrofina. Cette position était conforme à la Convention fiscale Canada-Belgique.

La création d'une société (partnership)

3.79 Voici les observations que nous avons pu formuler à l'aide des renseignements que nous avons obtenus en relation avec la création de la société (partnership) et des renseignements qui s'y rattachent.

3.80 Les ministres de la Couronne ont été avisés du fait que le transfert de l'actif de Petrofina donnerait lieu à un transfert en franchise d'impôt, en vertu des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu. Les parties ont accepté de se conformer aux dispostions de la loi en vigueur à l'époque, qui autorisaient Petrofina à reporter l'impôt sur le transfert de l'actif à Petro-Canada Petroleum, laquelle héritait d'une dette fiscale éventuelle en acceptant l'actif de Petrofina à sa valeur d'imposition.

3.81 Le ministère des Finances a toutefois appris que l'on avait structuré l'acquisition de manière à ce que l'assiette d'imposition de l'actif de Petrofina soit majorée ou "gonflée" afin de tenir compte du prix payé pour les actions, lequel était de beaucoup supérieur à leur valeur comptable. Cela permettrait de réduire en partie la dette fiscale héritée au préalable de Petrofina. Sans cette structuration, Petro-Canada ne pourrait comptabiliser, aux fins de l'impôt, les sommes d'argent utilisées pour l'achat de l'actif de Petrofina. A notre avis, les ministres n'ont pas reçu toute l'information pertinente.

3.82 Le cabinet d'experts-comptables Ernst & Whinney, au moment où il a effectué l'examen de l'acquisition, au prix convenu de 120 $ l'action, a déclaré qu'il était nécessaire pour Petro-Canada d'accroître l'assiette d'imposition de l'actif de Petrofina pour que l'acquisition soit économiquement réalisable. Le cabinet a donné une description détaillée d'une méthode permettant de "gonfler" la valeur de l'actif, cette méthode exigeant la formation d'une société (partnership). L'offre d'actions laissait également entendre que l'actif pourrait, aux fins de l'impôt, être transféré à une société (partnership) avant que ne soit effectué l'achat des actions.

3.83 Nous avons cependant examiné les dispositions de la Loi de l'impôt en vigueur en mai 1981, au moment où il y a eu acquisition du contrôle de Petrofina, et nous avons déterminé que la création d'une société (partnership) n'aurait pas permis à Petro-Canada de reconnaître, aux fins de l'impôt, les sommes payées pour l'acquisition de l'actif, le coût d'achat de l'actif étant supérieur d'environ un milliard de dollars à leur valeur comptable. Il aurait fallu que Petro-Canada, si elle désirait établir, aux fins de l'impôt, un coût égal au prix payé pour l'actif, procède à l'acquisition de l'actif en recourant à l'achat direct. Si cela s'était produit, Petrofina aurait été assujettie à l'impôt canadien lequel, selon nos calculs, se serait situé entre 250 millions et 500 millions de dollars.

3.84 Les modifications à la loi de l'impôt, proposéesen avril 1983 et entrées en vigueur en janvier 1984, ont modifié la situation. L'utilisation d'un transfert en franchise d'impôt et la formation d'une société (partnership) en 1981, suivies de la liquidation de la corporation et de la société (partnership), pouvaient permettre à Petro-Canada de "gonfler" l'assiette d'imposition de l'actif de 500 millions de dollars environ. Nous avons demandé à Petro-Canada si cela avait été fait ou pouvait encore étre fait. Nous n'avions encore reçu, le 20 septembre 1985, aucune réponse.

3.85 A notre avis, il aurait fallu faire savoir au Parlement que les effets rétroactifs de certaines modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu auraient pu permettre à Petro- Canada de se prévaloir d'avantages fiscaux considérables qu'il n'était pas possible d'obtenir à la date où Petrofina à été acquise.

Achat d'actions

3.86 Le ministère des Finances nous a indiqué que l'achat de seulement 51 p. 100 des actions, au cours de la première opération, ainsi que l'achat du reste des actions, échelonné sur une période de 25 mois, a pu permettre à la société mère de Petrofina d'éviter d'avoir à payer des impôts en Belgique. Cette façon d'opérer a également permis d'éviter que le Canada retienne à la source un impôt sur le montant rajusté des intérêts théoriques afférents aux achats subséquents d'actions.

3.87 En vertu des dispositions du droit fiscal canadien, la vente des actions de Petrofina par la société mère belge est assujettie à l'impôt au Canada. Toutefois, en vertu des dispositions de la convention fiscale conclue entre la Belgique et le Canada, les gains sont exempts d'impôt au Canada,

sauf dans le cas où les avoirs visés sont principalement constitués de biens immobiliers ainsi que le définit la convention fiscale.

3.88 Du fait que le ministère du Revenu national, Impôt et le ministère des Finances ne possédaient pas, avant l'acquisition, d'évaluation de l'actif cédé, il est difficile de savoir si les avoirs de Petrofina étaient sur tout constitués de biens immobiliers au sens que l'entend la convention fiscale. Techniquement, toutefois, le transfert, par Petrofina, de son actif à Petro-Canada Petroleum en échange d'actions privilégiées écartait cette question puisque les actions, de toute évidence, étaient des biens mobiliers.

3.89 Le ministère du Revenu national, Impôt a statué que le gain réalisé par la société mère de Petrofina sur la vente de ses actions serait exempté d'impôt au Canada, en vertu des dispositions de la convention. Le ministère a également statué que les redressements au prix d'achat pour le montant des intérêts théoriques afférents aux actions devant étre vendues au cours de la période de 25 mois seraient inclus dans le produit de la disposition. En effet, le montant des intérêts théoriques constituait une rentrée en capital qui n'était donc as assujettie à la retenue d'impôt au Canada.

3.90 Selon nos calculs, si le gain avait été assujetti à l'impôt au Canada, l'impôt que la société mère de Petrofina, en Belgique, aurait dû payer se serait chiffré à 200 millions de dollars.

Décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu

3.91 La publication de décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu constitue un service administratif que fournit le ministère du Revenu national, Impôt sans y étre tenu par la loi. Habituellement, le ministère s'efforce de rendre des décisions portant sur des opérations qui ont un caractère commercial véritable, ce qui pourrait comporter une planification fiscale. Les lignes directrices du ministère précisent que les demandes de décisions pourraient étre refusées lorsque les opérations visées ne semblent pas avoir cette qualité ou lorsqu'elles semblent avoir comme but de tenter, de manière irrégulière, d'éluder, de réduire ou de reporter l'impôt à payer. Les demandes pourraient également étre refusées lorsqu'il y a tout lieu de croire que les opérations visées seront suivies d'autres opérations qui- lui permettront éventuellement d'éluder, de réduire ou de reporter, de manière irrégulière, l'impôt à payer. On considère que le ministère est lié par les décisions anticipées qu'il publie.

3.92 Notre examen de la décision qui, dans le cas de Petrofina, exemptait la société mère belge de l'imposition au Canada relativement à la vente de ses actions, nous a amenés à formuler les observations qui suivent.

3.93 Le ministère des Finances croyait qu'une décision anticipée favorable pouvait étre rendue puisque l'actif de Petrofina, en soi, n'était pas constitué principalement de biens immobiliers, selon la définition de ce terme dans la convention, et que de ce fait, le gain aurait été exempté d'impôt au Canada. Le transfert d'actif ne pouvait donc étre considéré comme constituant une opération conçue pour se prévaloir de l'exemption offerte par la convention et comme ayant pour but premier d'éluder l'impôt. Une décision fondée sur ces éléments ne pourrait compromettre l'habilité du ministère du Revenu national, Impôt à refuser de rendre une décision favorable dans d'autres cas.

3.94 Le seul moyen, à notre avis, de savoir si la société mère de Petrofina aurait pu, sans le transfert d'actif, se prévaloir de l'exemption prévue dans la convention aurait été de connaître le prix d'achat attrbué à l'actif lors d'une évaluation de l'actif effectuée avant l'acquisition. Le fait qu'aucune évaluation de l'actif n'a été effectuée préalablement à l'acquisition aurait dû empêcher une décision anticipée.

3.95 Le ministère du Revenu national, Impôt n'a toutefois pas tenu compte de ce fait lorsqu'il a rendu sa décision. Le ministère en a conclu que le transfert de l'actif s'inscrivait dans le cadre de la loi et qu'il en était découlé une conversion de biens immobiliers en biens mobiliers. Les gains réalisés sur les ventes subséquentes d'actions étaient donc, en vertu des dispositions de la convention, exemptés d'impôt au Canada puisque l'actif de Petrofina, au moment de la vente, n'était pas constitué surtout de biens immobiliers tel que le définit la convention. Le ministère a conclu qu'il fallait rendre une décision favorable et que, dans les circonstances, il n'y avait rien qui puisse laisser supposer que les opérations avaient pour but premier d'éluder, de réduire ou de reporter l'impôt de manière irrégulière.

3.96 Le ministère a fait connaître, au cours de la conférence de l'Association canadienne d'études fiscales en 1979, sa position sur une série d'opérations qui, selon nous, ont des similitudes avec celles dont nous parlons. Bien que les opérations présentées fussent légales et qu'une décision favorable ait été rendue en 1979, le ministère du Revenu national, Impôt déclarait lors de la conférence qu'il considérait qu'elles avaient été conçues pour éluder l'impôt et qu'il avait choisi de ne pas rendre de décision favorable dans leur cas. Le ministère nous a fait savoir que le caractère de son énoncé constituait un message à l'effet qu'il ne rendrait pas une telle décision à l'avenir et que la loi serait modifiée. Subséquemment, elle l'a été.

3.97 Comme les critères pour rendre une décision favorable ne s'arrêtent pas seulement à savoir si une opération précise s'inscrit dans le cadre de la Loi sur l'impôt, et comme les dossiers de Revenu Canada, Impôt ne présentent pas les principes sur lesquels se fondent les décisions, il nous a été impossible d'établir si, dans ce cas, les parties en cause avaient eu droit à un traitement de faveur.

3.98 Le principe sur lequel s'appuie la décision prise peut avoir, à notre avis, des répercussions qui vont au delà de cette opération particulière. On y avance, en effet, le principe selon lequel il serait possible de convertir, par une simple opération, des biens immobiliers en biens mobiliers. Il en

découle que le ministère du Revenu national, Impôt ne pourrait, en vertu de la Convention fiscale Canada-Belgique et d'autres conventions semblables prélever un impôt sur des gains que le Parlement veut assujettir à l'impôt. A cause de cela, nous nous serions attendus que le ministère du Revenu national, Impôt obtienne du ministère de la Justice un avis juridique afin d'obteir confirmation qu'on ne contrevenait pas à la lettre de la loi. Le ministère ne l'a pas fait.

3.99 Nous nous serions également attendus que le ministère fasse savoir au ministre du Revenu national qu'une décision allait étre rendue sur des opérations auxquelles participait une société d'Etat, et ce sur quoi se fondait cette décision pourrait avoir des répercussions importantes sur les conventions internationales et sur les recettes du gouvernement du Canada. Le ministère n'en n'a pas avisé le ministre.

L'incidence des coûts

3.100 Il incombait au gouvernement, à notre avis, de faire connaître au Parlement toutes les répercussions des coûts prévus de cette acquisition, y compris la possibilité que le système fiscal aurait pu étre ou pourrait étre utilisé afin d'obtenir des fonds pour l'achat de Petrofina.

3.101 Nous croyons également que le système fiscal a permis d'obtenir des fonds pour l'achat de Petrofina. On estime à 200 millions de dollars la part du Canada en impôts sur la vente des actions auxquels il a dû renoncer et à un total de 250 millions de dollars la réduction d'impôt, par suite du "gonflement", par Petro-Canada, de l'assiette d'imposition de l'actif. Ces données démontrent l'ampleur de l'utilisation du système fiscal.

3.102 Ministère des Travaux publics. Subside Indirect accordé en vertu des versements de subventions tenant lieu d'impôts fonciers

> Le versement d'une compensation d'impôts par le ministère des Travaux publics pour des propriétés gérées, contrôlées ou occupées par la Société canadienne des postes, sans recouvrement ou présentation de renseignements à ce sujet, nécessite un éclaircissement.

3.103 En octobre 1981, la Société canadienne des postes (SCP) a pris à sa charge l'administration et le contrôle de certaines propriétés appartenant au gouvernement et qui relèvent du ministère des Travaux publics (MTP). En outre, la Société canadienne des postes occupe de l'espace dans des immeubles gérés par le MTP. Les immeubles en question sont gérés par ce dernier, en vertu d'une entente de gestion des biens en vigueur depuis le mois d'août 1982. Aux termes de cette entente, le MTP a récupéré de la Société canadienne des postes les frais d'exploitation et d'entretien, mais non les subventions tenant lieu d'impôts fonciers liés à ces immeubles.

3.104 Le ministre des Travaux publics est autorisé à verser des compensations d'impôts fonciers au nom de tous les autres ministères et organismes gouvernementaux qui figurent à l'annexe A de la Loi sur l'administration financière et pour certains biens des sociétés d'Etat énumérées à l'annexe I de la Loi de 1980 sur les subventions aux municipalités. Les sociétés d'Etat énumérées aux annexes III et IV de la loi versent normalement leurs propres subventions tenant lieu d'impôts fonciers.

3.105 La Société canadienne des postes figure à la fois aux annexes I et III de la Loi sur les subventions aux municipalités. En conformité avec la loi, les subventions tenant lieu d'impôts fonciers pour les propriétés transférées à la Société canadienne des postes ou occupées par elle ont été défrayées par les Travaux publics. Le ministère nous fait savoir que la SCP a été ajoutée provisoirement à l'annexe I de la loi afin de permettre aux Travaux publics de légaliser les subventions accordées pour des propriétés occupées par la Société, au cours du processus d'identification des propriétés transférées à la SCP. Le processus en question est maintenant terminé en grande partie.

3.106 Nous sommes d'avis que les subventions tenant lieu d'impôts fonciers font partie intégrante des frais d'exploitation des bâtiments transférés à la SCP ou occupés par elle. D'après les dossiers des Travaux publics, nous estimons que ces subventions se sont élevées à 72 millions de dollars environ pour la période du 16 octobre 1981 au 31 mars 1985. En substance, ces subventions versées par les Travaux publics, en vertu de la Loi sur les subventions aux municipalités correspondant à un subside indirect accordé à la Société et, à l'heure actuelle, les Travaux publics n'en font pas mention au Parlement.

3.107 En outre, selon nous, pour que les versements effectués par les Travaux publics soient recouvrés ou bien qu'on le mentionne dans les rapports comme il convient, il faudrait clarifier la situation et résoudre le conflit qui existe en raison du fait que l'entente de gestion des biens exige la récupération des frais d'exploitation et d'entretien et que la SCP figure à l'annexe I de la Loi sur les subventions aux municipalités.

3.108 Secrétariat du Conseil du Trésor. Imputation aux programmes gouvernementaux d'une partie du coût de la participation des sociétés et des organismes d'Etat au Régime de pensions de retraite de la Fonction publique

> Le gouvernement du Canada impute aux programmes gouvernementaux un montant estimatif de 34 millions de dollars au titre des sociétés d'Etat mentionnées à l'annexe C et d'autres organismes d'Etat qui participent au Régime de pensions de retraite de la Fonction publique. Ce montant, qui est inclus dans le coût des programmes ministériels, n'est cependant pas déclaré séparément dans les états financiers du Canada et il n'est pas présenté comme l'un des éléments du coût d'exploitation de ces organisations.

3.109 Le gouvernement verse des pensions aux anciens employés, à la retraite, des ministères, de certaines sociétés d'Etat et d'autres organisations qui participent au Régime de pensions de retraite de la Fonction publique. Les personnes à charge de ces employés sont également incluses dans ce régime. Les obligations financières du gouvernement à l'endroit de ses employés et de ceux des sociétés d'Etat et des autres organisations qui participent au Régime se reflètent dans les états financiers du gouvernement du Canada.

3.110 En vertu de la Loi sur les prestations de retraite supplémentaires, les pensions. de base des prestataires sont indexées chaque année en fonction de l'indice des prix à la consommation. La partie indexée des prestations de retraite est imputée au compte des prestations de retraite supplémentaires. Toutefois, le montant à porter à ce compte, au débit de chaque particulier, ne peut dépasser le montant inscrit à son crédit. Lorsque la partie indexée des prestations est supérieure au crédit du bénéficiaire, l'excédent est considéré comme une dépense budgétaire du gouvernement du Canada et est en fin de compte imputé aux programmes gouverne mentaux.

3.111 Les sociétés d'Etat nommées à l'annexe C, ainsi que certaines autres organisations, selon les conventions comptables énoncées du gouvernement du Canada, ne sont pas incluses dans les états financiers du gouvernement en tant qu'entité comptable. Nous recommandons donc que le montant excédentaire de 34 millions de dollars, présente ment impute aux programmes gouvernementaux, soit déclaré séparément dans les compte s publics du Canada.

3.112 Le gouvernement, si nos renseignements sont exacts, est présentement à réviser la question du financement du Régime de pensions de retraite de la Fonction publique.

Rapport, en vertu de l'article 11 de la Loi sur le vérificateur général, de notre examen continu des programmes d'indemnisation et de tarification pétrolière

3.113 A la demande du gouverneur en conseil, le vérificateur général effectue une enquête continue sur l'administration des dépenses du Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole. Les premiers travaux ont porté sur l'exercice financier 1973-1974. De 1978 à 1982, cette enquête a également comporte une vérification du Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière. Depuis 1982, nous avons également examiné l'administration des recettes et des dépenses du Système de comptabilité relatif aux redevances d'indemnisation pétrolière, dont le Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole constitue désormais un élément.

3.114 Les articles 65.Il à 65.19 de la Loi sur l'administration de l'énergie autorisent l'imposition de redevances d'indemnisation pétrolière sur le pétrole canadien et le pétrole étranger, y compris les produits pétroliers étrangers qui ont été traités, consommés, vendus ou utilisés autrement au Canada. Le produit de l'indemnisation pétrolière est crédité au Système de comptabilité relatif aux redevances d'indemnisation pétrolière. Depuis le 1er janvier 1984, une fraction désignée des recettes provenant de la redevance d'exportation sur le pétrole, en vertu de l'article 77 de la Loi sur

l'administration de l'énergie, était également créditée au Système de comptabilité relatif aux redevances d'indemnisation pétrolière. Aux termes de règlements adoptés en vertu des articles 72 et 75 de la Loi, des indemnités ou suppléments sont payés aux importateurs de pétrole brut étranger, aux producteurs de nouveau pétrole classique, d'ancien pétrole spécial et de pétrole synthétique, aux producteurs de charges d'alimentation à base de pétrole pour l'industrie pétrochimique, aux agriculteurs, aux pêcheurs, ainsi qu'aux exploitants forestiers et miniers pour compenser la hausse des redevances d'indemnisation pétrolière, et aux sociétés qui transfèrent le pétrole brut de Montréal vers l'est du Canada ou qui échangent le pétrole brut canadien contre le pétrole brut étranger.

3.115 Le 28 mars 1985, le ministre de l'Energie, des Mines et des Ressources a annoncé que le gouvernement du Canada et les principales provinces productrices d'énergie (Alberta, Colombie-Britannique et Saskatchewan) avaient convenu de dérèglementer les prix du pétrole brut à compter du 1er juin 1985. Dans le cadre de cette dérèglementation, la redevance d'indemnisation pétrolière et la redevance d'exportation sur le pétrole ne seront plus imposées. De même, l'ensemble des indemnités et des suppléments - supplément relatif au prix de référence du nouveau pétrole, supplément relatif au prix de l'ancien pétrole spécial, indemnité versée aux importateurs de pétrole, supplément relatif au prix du pétrole brut synthétique, indemnisation relative au transfert de pétrole canadien, indemnité des redevances pétrolières, indemnité des industries du secteur primaire et indemnisation relative aux échanges de brut canadien - ont été supprimés le 1er juin 1985.

Opérations de la Comptabilité relative aux redevances d'indemnisation pétrolière

3.116 Voici un résumé des opérations de la Comptabilité relative aux redevances d'indemnisation pétrolière pour 1984-1985, accompagné de chiffres comparatifs pour 1983- 1984.

	1984-1985	1983-1984
	(en millions de dollars)	
Recettes		
Redevances d'indemnisation pétrolière	2 180 $	1 748 $
Redevances d'exportation sur le pétrole	28	2
	2 208	1 750
Dépenses		
Supplément relatif au prix de référence du nouveau pétrole 1 854	1 034	
Indemnisation des importateurs de pétrole	700	541
Supplément relatif au prix du pétrole brut synthétique	626	498
Supplément relatif au prix de l'ancien pétrole spécial 212	121	
Indemnisation relative au transfert de pétrole canadien	42	38
Programme d'indemnité des redevances pétrolières	17	-
Programme d'indemnisation relatif aux échanges de brut canadien	4	1
	3 455	2 233
Déficit	1 247	$ 483 $
Déficit comblé de la façon suivante:		
Crédits prévus par la loi	500 $	500 $
Crédits supplémentaires	841	0
	1 341	500
Moins: montant annulé	94	17

	1 247 $	483 $

3.117 Le déficit cumulatif de la Comptabilité relative aux redevances d'indemnisation pétrolière, depuis le 1er janvier 1981 jusqu'au 31 mars 1985, s'élève à 1 634 millions de dollars.

3.118 L'augmentation des redevances d'indemnisation pétrolière de 1983-1984 à 1984-1985 était le résultat d'un accroissement du volume assujetti à ces redevances et d'une hausse de 17,50$ par m3 des redevances d'indemnisation pétrolière, à compter du 10 novembre 1984. L'augmentation sensible des redevances d'exportation sur le entre 1983-1984 et 1984-1985, est attribuable au fait que ces redevances ont été reçues pendant 12 mois en 1984-1985, comparativement à un mois en 1983-1984.

3.119 Le taux des indemnités ou des suppléments applicable aux quatre principales catégories de dépenses a augmenté, entre 1983-1984 et 1984-1985, en raison de l'écart croissant entre les prix internationaux et les prix canadiens du pétrole. Bien que les prix internationaux du pétrole brut, exprimés en dollars américains, aient diminué durant la seconde moitié de l'exercice financier, la valeur décroissante du dollar canadien par rapport au dollar américain a plus que compensé pour cette diminution, donnant lieu à des prix généraux plus élevés pour le pétrole brut international au Canada. En ce qui concerne les programmes d'indemnisation des importateurs de pétrole et les suppléments relatifs au prix du pétrole brut synthétique, l'accroissement des taux a entraîné une hausse des dépenses, bien que les quantités de pétrole pour les deux programmes soient demeurées relativement stables au cours des deux années. Les quantités de pétrole assujetties au Programme relatif au prix de référence du nouveau pétrole ont toutefois augmenté sensiblement. Cette hausse, combinée à un accroissement des taux, a contribué à une augmentation des dépenses.

3.120 Etant donné que, après le 1er juillet 1983, le taux du supplément a été identique pour le nouveau pétrole et l'ancien pétrole spécial, l'Alberta n'a pas établi de différenc entre ces deux catégories de pétrole, ce qui fait que les paiements à l'égard de l'ancien pétrole spécial produit en Alberta sont inclus dans les dépenses du Programme relatif au prix de référence du nouveau pétrole. Les quantités de pétrole brut admissibles au supplément de prix accordé à l'ancien pétrole spécial ont diminué, mais l'augmentation du taux du supplément a plus qu'atténué les effets de cette diminution des quantités et a entraîné une hausse générale des dépenses.

3.121 Les indemnités payées aux producteurs de charges d'alimentation à base de pétrole pour l'industrie pétrochimique ont été imputées à la Comptabilité relative aux redevances d'indemnisation pétrolière. C'est Revenu Canada, Douanes et Accise qui administre les indemnités destinées aux industries du secteur primaire (pêcheurs, agriculteurs, exploitants forestiers et miniers). Revenu Canada n'a soumis aucune réclamation au cours de l'exercice.

3.122 La faible augmentation des dépenses, en vertu du Programme d'indemnisation relative au transfert de pétrole canadien, est attribuable au mouvement accru de pétrole brut. La forte augmentation des dépenses pour le Programme d'indemnisation relative aux échanges de brut canadien est toutefois le résultat d'une hausse sensible des quantités de pétrole brut échangées, et du fait que des échanges de brut en 1983-1984 n-ont été réglés qu'en 1984-1985.

Etendue de la vérification et conclusion

3.123 Nous avons examiné les opérations relatives aux recettes et aux dépenses du secteur de la comptabilité des redevances d'indemnisation pétrolière, ainsi que la façon dont on s'était conformé aux Sections III.1 et IV de la Loi sur l'administration de l'énergie et les règlements établis par le gouverneur en conseil, en vertu de cette loi, pour l'exercice terminé le 31 mars 1985. Notre examen a été effectué 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, sauf en ce qui concerne les cas expliqués dans la section suivante concernant les vérifications de l'administration des programmes.

3.124 A notre avis, à l'exception des différences importantes susceptibles de ressortir dans le cadre de vérifications subséquentes de l'administration des programmes, les opérations relatives aux recettes et aux dépenses du secteur de la comptabilité des redevances d'indemnisation pétrolière ont été traitées convenablement dans les comptes du Canada, pour l'exercice terminé le 31 mars 1985 et, sous tous les rapports importants, ont été effectuées conformément aux autorisations prescrites, appliquées de la même manière qu'au cours de l'exercice précédent.

Observations des vérificateurs

3.125 Vérifications de l'administration des programmes. Les vérifications des redevances d'indemnisationpétrolière sont effectuées par le personnel du ministère de Revenu Canada, Douanes et Accise; les vérifications de la fraction désignée des redevances d'exportation sur le pétrole relèvent de l'Office national de l'énergie.

3.126 Les programmes de suppléments relatifs au prix de référence du nouveau pétrole et au prix spécial de l'ancien pétrole sont administrés en collaboration avec les gouvernements des provinces productrices, conformément à des protocoles d'entente. Le ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources a accès aux dossiers provinciaux pour fins de vérification, sauf en Alberta où il n'effectue pas de vérification, mais s'en remet aux vérifications du vérificateur général de cette province. Le personnel du ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources a effectué des vérifications à l'égard de toutes les provinces productrices, sauf l'Alberta et l'Ontario, jusqu'au 30 novembre 1984. Pour l'Ontario, le personnel du ministère a effectué une vérification jusqu'au 30 juin 1983. Le rapport de vérification le plus récent publié par le vérificateur général de l'Alberta englobe l'exercice terminé le 31 décembre 1983.

3.127 Le rapport mentionne deux domaines où l'Alberta n'a pas respecté le protocole d'entente conclu avec le Canada. Les agents des gouvernements fédéral et provincial sont en train d'évaluer les répercussions quantitatives de cette situation et conviendront ensemble, au besoin, des mesures à prendre pour régler le problème. Selon des estimations initiales du gouvernement fédéral, ces répercussions quantitatives ne seraient pas très importantes par rapport à l'ensemble des dépenses dans le cadre des programmes de suppléments relatifs au prix de référence du nouveau pétrole et au prix de l'ancien pétrole.

3.128 Les vérifications des sociétés qui ont reçu des paiements dans le cadre des autres programmes d'indemnisation sont effectuées par des vérificateurs indépendants au nom du ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources ou par le personnel du ministère. Les vérifications relatives aux paiements versés en 1983-1984 sont en partie terminées; les vérifications qui ont trait aux paiements versés en 1984-1985 n'ont pas encore débuté. Etant donné que le programme doit se terminer le 1er juin 1985, le ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources a décidé de retarder la vérification jusqu'à ce que les paiements pour la période s'étendant jusqu'au 1 mai 1985 soient tous effectués. Après cette date, il y aura vérification pour toutes les périodes de paiements, jusqu'au 31 mai 1985, qui n'ont pas encore été examinées. On prévoit que cette approche permettra d'effectuer le reste des ;, vérifications de la façon la plus efficace possible par rapport au coût.

3.129 En date du 30 juin 1985, des vérifications portant sur 310 millions des 3455 millions de dollars versés en 1984-1985 (9 p. 100) et sur 1 444 millions des 2233 millions de dollars versés en 1983-1984 (65 p. 100) avaient été terminées. En ce qui concerne les programmes particuliers, la proportion des paiements vérifiés a été de l'ordre de 0 à 15 p. 100 pour 1984-1985 et de 0 à 80 p. 100 pour 1983-1984, l'activité de vérification étant surtout centrée sur les programmes dont les dépenses étaient les plus élevées.

3.130 Redevances impayées. En date du 31 mars 1985, un montant total de 45,2 millions de dollars de redevances impayées était dû à la Couronne. Au 31 juillet 1985, ce montant s'était élevé à 76,9 millions de dollars. Une entente avait été conclue avec deux entités payantes selon laquelle elles devaient rembourser, au cours des sept prochaines années, un solde en souffrance s'élevant à 23,2 millions de dollars.

Étude d'évaluation du PPCG

3.131 A la suite d'audiences du Comité des compte s publics au sujet du chapitre de notre Rapport de 1981 qui portait sur les initiatives du gouvernement pour le perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion (PPCG), le contrôleur général a annoncé que son bureau effectuerait une évaluation officielle du programme en 1984.

3.132 Le processus d'évaluation a débuté au printemps 1984, et le rapport d'évaluation du programme a été présenté au contrôleur général en août 1985. Un comité directeur d'évaluation,

composé de fonctionnaires supérieurs du gouvernement, y compris un représentant du Bureau du contrôleur général, a été nommé pour gérer le processus d'évaluation. L'évaluation a été effectuée par une entreprise d'experts-conseils.

3.133 L'évaluation consistait à analyser les données sur les projets PPCG du Bureau du contrôleur général et à interviewer un échantillon de gestionnaires de ministères et d'organismes centraux.

3.134 Etant donné que le rapport vient tout juste de sortir, nous n'avons pas eu le temps de vérifier l'étude aux fins du présent Rapport annuel. Le travail sera achevé à temps, cependant, pour la tenue des audiences du Comité des comptes publics, au début de l'an prochain.

LA GESTION DES RÉGIMES PUBLICS DE RETRAITE

Table des matières

	Paragraphe
Le système canadien de revenu de retraite: le rôle de l'administration fédérale	**4.1**
Étendue de la vérification	**4.5**
Aperçu général des programmes vérifiés	**4.8**
Contexte	**4.17**
La responsabilité de la gestion des régimes publics de retraite	**4.22**
Responsabilité de la gestion au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social	**4.26**
Liaison entre les ministères assumant des responsabilités de gestion	**4.29**
Rôle du Conseil du Trésor	**4.46**
Les coûts et engagements des régimes de retraite	**4.48**
Coûts et engagements à long terme	**4.53**
L'établissement des coûts	**4.64**
Communication des renseignements au Parlement	**4.73**
Rôle des agents financiers supérieurs	**4.87**
Les systèmes de distribution des prestations	**4.90**
Historique des activités actuelles	**4.94**
L'état des systèmes actuels	**4.101**
Le service au public	**4.106**
Les systèmes de mesure du rendement	**4.114**
Les processus d'exécution des programmes	**4.130**
Possibilités de versements frauduleux ou non autorisés de prestations	**4.135**
Conclusion	**4.140**
Améliorations projetées pour les systèmes de distribution	**4.149**
Les frais d'administration	**4.156**
Systèmes de communication de l'information financière	**4.158**
Examen indépendant des frais d'administration du	

Régime de pensions du Canada **4.160**

Un public informé **4.177**

Exemples

1. Régime de pensions du Canada - Problèmes que pose encore le registre des gains **4.33**

2. Sécurité de la vieillesse - Examens de la productivité des employés des unités régionales de traitement **4.119**
3. Sécurité de la vieillesse - Application irrégulière des moyens d'améliorer la productivité : le cas de l'index alphabétique **4.133**
4. Régime de pensions du Canada - Carence de la gestion des opérations relatives aux pensions d'invalidité **4.141**
5. Régime de pensions du Canada - Frais d'administration: formule inadéquate de partage des coûts **4.168**

Pièces

4.1 Sources de revenu des personnes de 65 ans et plus en 1983, au Canada
(Ce pièce n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

4.2 Historique des régimes fédéraux de retraite
(Ce pièce n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

4.3 Pourcentage des personnes de 65 ans et plus par rapport à la population de 18 ans et plus
(Ce pièce n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

4.4 Ministères et organismes fédéraux participant à la gestion des régimes publics de retraite
(Ce pièce n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

4.5 Montant maximal des prestations annuelles payables pour les années civiles 1975 à 1984
(Ce pièce n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

4.6 Sécurité de la vieillesse et Régime de pensions du Canada: prestations versées et prévues
(Ce pièce n'est pas disponible,

voir le rapport annuel)

4.7 Recommandations du Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions (Ce pièce n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

4.8 Total estimatif des frais d'administration (Ce pièce n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

4

LA GESTION DES RÉGIMES PUBLICS DE RETRAITE

Le système canadien de revenu de retraite: le rôle de l'administration fédérale

4.1 Le système canadien de revenu de retraite comporte trois grands volets: les régimes publics de retraite, qui fournissent une protection de base à tous les Canadiens; les régimes d'employeurs; les régimes individuels et l'épargne personnelle. La compétence en matière de pensions de retraite est partagée entre l'administration fédérale et les gouvernements provinciaux.

4.2 Le gouvernement fédéral joue un rôle important dans tous les aspects du système canadien de revenu de retraite. Il fournit aux Canadiens à la retraite un revenu de base constitué des prestations du programme de la Sécurité de la vieillesse; il offre aussi des allégements fiscaux (par exemple, les déductions au titre des régimes enregistrés d'épargne- retraite) pour permettre aux Canadiens de faire des épargnes en prévision de leur retraite. Il gère également le Régime de pensions du Canada (RPC) et il joue un rôle important dans la réglementation des régimes de retraite parrainés par les employeurs en assurant l'application de la Loi sur les normes des prestations de pension et de la Loi de l'impôt sur le revenu.

4.3 Le gouvernement fédéral verse également des fonds à d'autres programmes de pensions qu'il administre et qui sont destinés à des groupes précis de personnes. A ce titre, on peut citer les pensions versées aux anciens combattants et les régimes de retraite des fonctionnaires fédéraux, des juges et des députés. Le gouvernement fédéral fournit également, directement ou indirectement, des fonds aux régimes de retraite des sociétés d'État.

4.4 Le total des dépenses directes que le gouvernement fédéral a engagées au titre des programmes publics de retraite et des programmes de pensions destinés à ses employés s'est chiffré à quelque 17 milliards de dollars en 1984-1985, soit 17 p. 100 des dépenses budgétaires. Sont

exclues de ce chiffre des prestations de quatre milliards de dollars versées dans le cadre du RPC, ces prestations ayant été financées par les cotisations versées par les employeurs et les employés. Il n'existe pas de renseignements précis sur les dépenses fiscales relatives au revenu de retraite mais on peut, si l'on utilise les statistiques publiées par le gouvernement, évaluer qu'elles se chiffrent annuellement entre 5 et 10 milliards de dollars.

Étendue de la vérification

4.5 Notre vérification a porté sur les régimes publics de retraite qu'administre le gouvernement fédéral, c'est-à-dire le programme de la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada. De nos jours, ces pensions constituent la principale source de revenu des Canadiens âgés. La pièce 4.1 indique quel est le revenu de retraite des personnes âgées, en 1983, selon la source.

(le pièce n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

4.6 Nos objectifs généraux étaient d'évaluer la valeur et la précision des renseignements financiers et autres, fournis au Parlement sur les régimes publics de retraite et d'évaluer l'utilité des systèmes et des procédés servant à gérer ces programmes.

4.7 Nous avons effectué des travaux de vérification au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, lequel assume la responsabilité première de l'administration de ces programmes, ainsi qu'auprès du ministère du Revenu national, du ministère des Approvisionnements et Services, du ministère des Finances, du Département des assurances, de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et du Conseil du Trésor, qui ont également un rôle à jouer dans la gestion des régimes publics de retraite.

Aperçu général des programmes vérifiés

4.8 **Sécurité de la vieillesse.** Ce programme est la clé de voûte du système canadien de revenu de retraite . Il comporte trois éléments:.

- la pension de base (SV) versée à toute personne qui atteint 65 ans et qui satisfait à certaines conditions de résidence;
- le supplément de revenu garanti (SRG) versé aux prestataires de la sécurité de la vieillesse dont le revenu est faible:
- l'allocation au conjoint (AC) versée aux conjoints des prestataires de la sécurité de la vieillesse; le conjoint doit avoir entre 60 et 64 ans et le revenu du couple doit être faible.

4.9 Sur les 2,5 millions de personnes qui ont reçu la pension de base de la sécurité de la vieillesse en 1984-1985, 1,3 million ont reçu le supplément de revenu garanti et 94 000 autres ont eu droit à l'allocation de conjoint.

4.10 Le programme de la Sécurité de la vieillesse est financé à partir des recettes générales. En 1984-1985, les prestations au titre de la pension de base, du supplément de revenu garanti et de l'allocation au conjoint se sont élevées à 11,4 milliards de dollars, soit 11 p. 100 du total des dépenses budgétaires du gouvernement au cours de cet exercice.

4.11 **Le Régime de pensions du Canada.** La participation au RPC est obligatoire et les cotisations à verser sont calculées en fonction des gains annuels des cotisants. Le régime offre des prestations de retraite, d'invalidité et de survivant (en cas de décès du conjoint). Le RPC protège tous les salariés et les travailleurs autonomes, ainsi que les personnes qui sont à leur charge, qui versent des cotisations ou qui en ont versé, exception faite des personnes qui travaillent dans la province de Québec puisque cette dernière possède un régime distinct mais similaire. Les prestations sont calculées en fonction de la période au cours de laquelle des cotisations ont été versées et en fonction des gains du cotisant au cours de cette période.

4.12 Le RPC est un régime qui n'est pas encore totalement développé. Bon nombre des bénéficiaires actuels ont pris leur retraite au cours de la période de mise en place (1967 à 1976) et ne reçoivent qu'une partie des prestations. Actuellement, la moyenne des prestations de retraite versées dans le cadre du RPC équivaut à quelque 50 p. 100 des prestations maximales payables.

4.13 Le régime est financé à l'aide des cotisations versées par les employeurs, les salariés et les travailleurs autonomes et à l'aide des intérêts perçus sur les placements. Présentement, quelque 9 millions de personnes versent des cotisations au régime et environ 1,7 million en reçoivent des prestations. Le montant des cotisations perçues au cours de 'exercice 1984-1985 a atteint 3,9 milliards de dollars et le montant des prestations versées a été de 4,2 milliards. Le montant total des intérêts perçus a été de 2,9 milliards de dollars.

4.14 Le RPC est un régime de retraite par capitalisation partielle. Au cours des premières années, la mise en place progressive du programme et la forte proportion de cotisants par rapport au nombre de personnes qui touchent une pension entraînèrent un excédent des cotisations sur les versements de prestations et une accumulation de fonds. Comme le prévoit la loi, ces fonds (27,6 milliards de dollars au 31 mars 1985) peuvent être placés dans des titres émis par les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral, selon le lieu de travail des cotisants.

4.15 Le régime en est maintenant à un point tournant de son évolution. En 1984, la somme des prestations versées et des frais a été supérieure au montant des cotisations reçues. En 1994, le solde des fonds en main commencera à diminuer et la somme des prestations et des frais sera supérieure à la somme des cotisations et des intérêts. Présentement, le gouvernement fédéral et les provinces examinent sérieusement diverses possibilités de financement, notamment la hausse possible des cotisations de manière à couvrir le montant des prestations, et la possibilité de repousser l'augmentation des cotisations en puisant, selon les besoins, aux fonds restant dans la caisse pour pouvoir effectuer le paiement des prestations et couvrir les frais.

4.16 La pièce 4.2 retrace succinctement l'évolution de ces programmes.

Contexte

4.17 Le système canadien des pensions s'inscrit dans un contexte assez complexe. Nous examinerons ci-dessous certains des grands facteurs qui influent sur la formulation des politiques des régimes publics de retraite et sur la gestion de ces derniers par le gouvernement fédéral.

4.18 **Modification de la pyramide des âges.** Au Canada, le rapport entre le nombre de personnes de 65 ans et plus et celles de moins de 65 ans est de un sur dix. On prévoit que cette proportion sera de un sur cinq d'ici moins de 50 ans. Cette tendance se maintiendra si le courant d'immigration ou le taux de natalité ne connaissent pas de modifications importantes. Les premières personnes nées après la guerre, au cours de la période d'explosion démographique, auront 65 ans au début du siècle prochain. La pièce 4.3 indique que l'on prévoit un accroissement important du nombre de prestataires par rapport au nombre de travailleurs appelés à supporter le coût des prestations.

4.19 **L'universalité des programmes.** Le gouvernement actuel, tout comme les gouvernements antérieurs, appuie le principe de l'universalité des programmes d'aide sociale. Dans le document d'étude intitulé "Prestations aux enfants et aux personnes âgées" et publié en janvier 1985, le gouvernement déclare que "le principe de l'universalité est l'élément fondamental de notre filet de sécurité sociale. Son intégrité ne doit pas être remise en question et elle ne le sera pas".

4.20 **Objectifs des programmes.** L'objectif du gouvernement fédéral est de maintenir et d'accroître, à l'aide de ces programmes, la sécurité de revenu des Canadiens. Les prestations du RPC sont fixées de manière à correspondre à 25 p. 100 du salaire moyen versé dans l'industrie. Toutefois, dans le cas du programme de Sécurité de la vieillesse (SV, SRG, AC), il n'existe pas de point de repère ou de niveau précis de revenu. Tout cela, et le fait qu'il n'existe pas de définition unique

de ce qui constitue un niveau raisonnable de revenu pour les personnes âgées, rendent plus complexes la formulation des politiques et la gestion des programmes.

4.21 Rôle de l'administration fédérale et des provinces. Selon la Loi constitutionnelle de 1867, tout ce qui touche aux régimes publics de retraite relève des administrations provinciales. Les modifications apportées au texte constitutionnel avant que ne soient créés le programme de la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada ont autorisé le gouvernement fédéral à administrer les pensions de vieillesse à condition que les lois fédérales n'empiètent pas sur les lois provinciales dans ce domaine. Bien que le gouvernement fédéral puisse modifier le montant des prestations du programme de la Sécurité de la vieillesse, il ne peut, sans l'approbation d'une majorité des provinces, modifier le montant des prestations ou le taux des cotisations du RPC. En outre, la loi autorise les provinces à se retirer du RPC et à créer leur propre régime de retraite. Ainsi, les provinces ont un rôle important à jouer dans l'établissement des politiques; des comités fédéraux-provinciaux regroupant des ministres et des sous-ministres se réunissent régulièrement à cette fin.

La responsabilité de la gestion des régimes publics de retraite

4.22 Le programme de la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada sont de vaste s programmes et leur administration est complexe. Ils exigent des négociations et des consultations poussées avec divers intervenants de l'administration fédérale ainsi qu'avec les provinces et divers groupes intéressés au sujet des politiques à établir. Il faut en plus diriger l'un des plus imposants et l'un des plus importants services de l'administration fédérale, gérer un énorme système informatisé et voir à ce que plus de quatre millions de chèques soient livrés à temps, chaque mois, à plus de trois millions de personnes.

(le pièce n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

4.23 En vertu des lois votées par le Parlement, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social est seul responsable de l'application de la Loi sur la sécurité de la vieillesse et il doit administrer le Régime de pensions du Canada dans son entier, excepté que c'est le ministre du Revenu qui est chargé de percevoir les cotisations au RPC et de décider qui doit y contribuer. En outre, le ministère des Finances joue un rôle important lorsqu'il s'agit de négocier les politiques ou de discuter du financement du RPC avec les provinces et les divers groupes intéressés. Le ministère des Approvisionnements et Services fournit la majorité des services informatiques de soutien requis pour l'application des programmes. Deux autres organismes assument également un rôle important au chapitre de l'administration du RPC: il s'agit du Département des assurances, lequel fournit des services actuariels, et de la Commission de l'emploi et de l'immigration

du Canada qui administre le système des numéros d'assurance sociale.

4.24 Le règlement du RPC précise que le directeur général des Opérations des programmes, à la Direction générale des programmes de la sécurité du revenu (DGPSR) du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, est chargé d'assurer la liaison avec tous les ministères qui participent au fonctionnement du RPC et avec la province de Québec en ce qui concerne le Régime de rentes du Québec, "en vue de favoriser et d'assurer l'application efficace de la loi".

4.25 La pièce 4.4 énumère les ministères et les organismes qui ont un rôle important à jouer dans la gestion des régimes publics de retraite.

La responsabilité de la gestion au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social

4.26 Nous avons constaté, au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, que les rapports hiérarchiques et les responsabilités, au chapitre de l'administration des programmes, étaient bien définis et bien compris. La nature et la complexité des programmes obligent la haute direction à consacrer beaucoup de temps aux questions de politique. En outre, puisque les programmes sont bien connus et qu'ils touchent un grand nombre de personnes, la direction est aux prises avec une alternative délicate: offrir un service de haute qualité de façon continue ou administrer les programmes de la manière la plus efficiente.

4.27 Au cours des trois dernières années, le ministère a pris un certain nombre de mesures pour améliorer l'administration des programmes. Il a notamment amélioré les systèmes de planification et d'évaluation, pris des mesures à long terme pour restructurer et améliorer les systèmes actuels de dossiers et de paiement, et créer un poste de contrôleur du RPC afin d'améliorer la gestion financière de ce programme.

(le pièce n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

4.28 Il s'agit là de mesures importantes, mais, à notre avis, le ministère peut en prendre d'autres pour améliorer la gestion des régimes publics de retraite. Comme nous l'exposons dans les sections qui suivent, il lui faudrait notamment améliorer le genre et la qualité des renseignements financiers et des renseignements sur le rendement qui sont fournis aux cadres et aux parlementaires, accroître la productivité et renforcer le contrôle financier sur le versement des prestations. Il est vrai que le projet à long terme de la Direction générale en vue d'améliorer ses systèmes de distribution propose des solutions à plusieurs de ces points. Néanmoins, comme un grand nombre de ces observations ont déjà été faites dans d'autres rapports de vérification, nous nous étonnons de la lenteur avec laquelle on procède à des améliorations.

Liaison entre les ministères assumant des responsabilités de gestion

4.29 La gestion du RPC connaît un dilemme particulier sur le plan des responsabilités. D'une part, en vertu de la loi, le régime est une entité distincte qui doit tenir une comptabilité distincte de ses recette s et de ses dépenses. En vertu de la loi, les frais engagés par le gouvernement fédéral pour l'administration du régime doivent être imputés aux comptes du régime. D'autre part, pour des raisons opérationnelles, le RPC partage avec d'autres programmes administrés par la DGPSR (Allocations familiales et Sécurité de la vieillesse) des services de gestion, des locaux, des systèmes et d'autres services. Ceci, sans compter que plusieurs ministères participent à l'administration du régime et que l'administration fédérale et les provinces se partagent certaines responsabilités, rend encore plus complexes les rapports hiérarchiques.

4.30 Il y aurait grandement lieu d'améliorer les rapports hiérarchiques et de renforcer l'obligation de rendre compte au sein de l'administration du RPC.

4.31 Les pouvoirs délégués au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social en vertu du Règlement du RPC, pour assurer la liaison avec les autres ministères fédéraux et les provinces et la coordination des activités, n'ont pas été pleinement exercés. La DGPSR ne s'est pas toujours acquitté pleinement de ses fonctions. D'ailleurs, elle estime que son rôle se limite à l'administration de certains volets du régime.

4.32 Dans certains cas, il n'y a pas eu de communication ni de coordination régulières et officielles entre le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et les autres ministères participant à la gestion du régime. En outre, il n'existe pas d'entente écrite avec tous les ministères au sujet de la prestation des services administratifs et, dans les accords qui existent, on ne trouve pas de ligne directrice sur la qualité et le niveau des services à fournir. L'absence de communication et de collaboration formelles et continues entre les diverses entités intéressées a nui à l'administration efficiente du régime (voir exemple no 1).

Exemple no 1

Régime de pensions du Canada

Problèmes que pose encore le registre des gains

4.33 La Direction générale des programmes de la sécurité du revenu a un système informatisé d'enregistrement des gains qui permet de produire un relevé de toutes les cotisations versées au Régime de pensions du Canada et qui contient également des renseignements sur les

gains de chaque cotisant. L'information est fournie par Revenu national-Impôt qui perçoit les cotisations au RPC avec les impôts. Les prestations du RPC sont calculées à partir des renseignements inscrits au registre des gains.

4.34 Au 31 mars 1985, le système contenait 16 millions de comptes et, en 1984-1985, plus de 26 millions d'écritures avaient été passées aux comptes. Le volume imposant des opérations et les subtilités de la législation du RPC en font un système vaste et complexe à administrer.

4.35 Les cadres de la direction générale et les membres de notre Bureau s'interrogent depuis un certain temps sur l'intégralité du registre des gains. Les gestionnaires savent que le système est vieux, surrapiécé et saturé, que la communication entre les principaux intervenants n'est pas bonne et que le système a tendance à faire des erreurs.

4.36 Bien que les erreurs soient nombreuses, elles n'ont pas entraîné, jusqu'ici, d'erreur grave dans le calcul des prestations des personnes qui cotisent au RPC

4.37 En 1978, nous avions recommandé qu'on examine les moyens d'améliorer les contrôles exercés sur le système dans le but de déceler et de corriger les erreurs contenues dans les dossiers. En 1983 et 1984, la DGPSR entreprit d'examiner et de redéfinir le registre les gains. Elle découvrit une centaine de secteurs à améliorer. Citons notamment:

- Le registre des gains contient plus de 3 millions de transactions en attente, à cause de renseignements incomplets ou invalides transmis par les cotisants et les employeurs.

- Un certain nombre de comptes présentent des inscriptions en double des contributions et des gains connexes, pour une année ou plus, depuis 1967.

- Les cotisations que la province de Québec a remboursées à des résidents du Québec qui avaient cotisé au RPC, n'ont pas été inscrites au registre des gains depuis le début du régime. (Voir la photo.)

- Revenu Canada-Impôt a radié des cotisations à percevoir de travailleurs autonomes parce qu'il jugeait ces cotisations irrécouvrables. Toutefois, faute de renseignements suffisants, la DGPSR n'a pas pu inscrire ces cotisations non payées dans ses registres.

4.38 Bon nombre de ces problèmes s'ont surtout dus au fait qu'il n'y a pas eu de communication formelle et régulière entre la DGPSR et Revenu Canada-Impôt au cours des dernières années, dans le but de résoudre les problèmes relatifs à l'enregistrement des gains. Un comité

interministériel, constitué au début du régime en 1965, devait se réunir tous les trois mois. Depuis 1976, ce comité ne s'est pas réuni à intervalles réguliers.

4.39 Nous estimons que 25 000 comptes de personnes recevant actuellement une pensions présentent des erreurs de calcul à cause de cela. Dans la plupart des cas, il s'agit de trop-payé, et à quelques exception près, ces erreurs individuelles ne sont pas importantes. Toutefois, comme le nombre de comptes actifs et le niveau des prestations augmentent, ces erreurs risquent de continuer et d'augmenter si les problèmes relevés ne sont pas corrigés (certains se reproduisent chaque année).

4.40 La restructuration des systèmes fait désormais partie du projet à long terme dont on a parlé au paragraphe 4.149, et des ressources supplémentaires ont été affectées à court terme pour résoudre certain de ces problèmes. On a récemment mis en route un nouveau programme d'information qui permettre aux personnes qui cotisent au RPC de vérifier l'exactitude des données de leur compte.

4.41 Toutefois, à notre avis, aux mesures déjà prises pourraient s'ajouter certaines autres mesures pour réduire sensiblement le nombre actuel d'erreurs. Il s'agirait, par exemple, de rétablir les réseaux de communication formelle entre tous les intéressés, de voir à ce qui ces derniers échangent entre eux des renseignements plus complets sur les cotisants, de classer par ordre d'importance les secteurs de risques et de mieux utiliser les dispositifs actuels des système afin d'éviter les erreurs.

4.42 Récemment, il y a eu accroissement de la collaboration et de la communication entre les ministères à propos de la mise en oeuvre du projet à long terme visant à améliorer les systèmes de distribution des prestations. Il faudrait qu'il en soit ainsi pour toutes les activités du régime.

4.43 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social devrait donner l'exemple en ce qui concerne l'administration du Régime de pensions du Canada et exercer pleinement les rôles de liaison et de coordination que lui confie la loi. Il devrait tout particulièrement:

- **aider les autres ministères intéressés à établir et à mettre en application les lignes directrices sur la manière de mesurer le rendement et d'en rendre compte, et devrait revoir et contrôler périodiquement cette information:**

- **inclure dans le rapport annuel du RPC un compte rendu détaillé de l'administration du régime afin que les opérations de ce dernier puissent être soumises à un examen indépendant et public.**

<u>Réponse du ministère</u> : On est conscient qu'il faut rehausser et formaliser le rôle de leadership du ministère de la Santé nationale

et du Bien-être social en ce qui concerne l'administration du Régime de pensions du Canada. On a déjà pris certaines mesures en ce sens et on est en train d'établir des plans pour renforcer la liaison, la coordination, l'établissement de rapports et la gestion entre le ministère et les autres ministères associés au Régime de pensions du Canada.

4.44 Au ministère du Revenu national-Impôt, qui est chargé, dans le cadre du système fiscal, de dé terminer la cotisation à payer, de percevoir les sommes voulues et de les déclarer, les responsabilités sont diffuses. Cela s'explique en partie par le fait que le processus de perception des cotisations au RPC est intégré au processus de perception des recettes fiscales et n'est donc pas considéré comme une opération distincte. Personne au ministère n'est chargé d'assurer la liaison et la coordination avec le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et de vérifier que les renseignements sur les sommes perçues sont exacts et complets. Cette dispersion des responsabilités a engendré des problèmes de communication et de coordination, ce qui a eu pour effet de retarder la correction de problèmes connus depuis longtemps.

4.45 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social devrait s'assurer, de concert avec le ministère du Revenu national-Impôt, qu'il existe des procédures convenables pour pouvoir effectuer la collecte, l'enregistrement et la transmission de renseignements financiers exacts et complets sur le Régime de pensions du Canada.

Réponse du ministère : On a mis sur pied un comité mixte Santé nationale/Revenu-Impôt pour déceler et résoudre les problèmes qui intéressent les deux parties. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social renverra à ce comité, pour qu'il prenne les mesures nécessaires, les problèmes qui concernent les procédures de collecte, d'enregistrement et de transmission des renseignements financiers sur le Régime de pensions du Canada.

Rôle du Conseil du Trésor

4.46 L'existence de responsabilités distinctes en ce qui concerne l'administration des fonds du RPC, et la présence d'un système intégré de gestion risquent de créer des conflits d'intérêts. Nous ne suggérons pas qu'il faille changer les choses, mais nous croyons qu'il vaudrait mieux être conscient de cette situation et des problèmes qu'elle peut occasionner. Al'heure actuelle, le Conseil du Trésor n'a qu'un rôle restreint dans le contrôle des opérations du RPC. Selon le Secrétariat, ceci s'explique premièrement parce que le régime ne reçoit pas de crédits annuels et, deuxièmement, parce que ses opérations ne mettent pas à contribution le Fonds du revenu consolidé. Nous croyons, néanmoins, que le Conseil du Trésor devrait examiner de plus prés l'administration du RPC, notamment les secteurs où il pourrait y avoir des conflits d'intérêts. A titre d'exemple, 30 p. 100 du budget

d'exploitation de la DGPSR, soit 35 millions de dollars, est imputé au RPC. Comme nous l'indiquons au paragraphe 4.163, le Conseil du Trésor n'examine pratiquement pas ces prévisions budgétaires ni le recouvrement des coûts réels auprès du RPC.

4.47 Il faudrait renforcer le rôle du Conseil du Trésor, en ce qui concerne l'administration du Régime de pensions du Canada, afin qu'il puisse y avoir un examen indépendant des opérations du régime, y compris l'étude des frais administratifs qui lui sont imputés. Ce rôle devrait être au moins comparable à celui que joue le Conseil du Trésor dans le contrôle des autres programmes ministériels.

Réponse du Conseil du Trésor. On est en train d'examiner toutes les directives et les procédés qui sont actuellement utilisés pour le recouvrement des frais auprès du Régime de pensions du Canada. Le rapport de cette étude devrait être suivi, au cours du prochain exercice, par une présentation au Conseil du Trésor concernant les coûts qui sont imputés au Régime. Grâce aux résultats de l'examen global, le Conseil du Trésor pourra alors évaluer dans quelle mesure il lui faudrait intervenir dans l'administration du Régime de pensions du Canada.

Les coûts et engagements des régimes de retraite

4.48 Le coût des régimes publics de retraite est énorme et il va continuer de croître au fur et à mesure que le nombre de Canadiens de 65 ans et plus augmentera et que les modifications aux lois viendront accroître le niveau des prestations. En outre, l'inflation, les niveaux d'emploi, les taux d'intérêt, les régimes parrainés par les employeurs, les épargnes individuelles, ainsi que les modifications apportées aux politiques sociales, influent sur les coûts à long terme. Par exemple, les deux dernières modifications apportées au programme de la Sécurité de la vieillesse en juin 1984 et en juin 1985 vont entraîner des versements annuels supplémentaires de plus de 800 millions de dollars, soit une augmentation de 7p. 100 du total des prestations versées. La pièce 4.5 illustre l'accroissement du niveau de certaines prestations de retraite au cours des 10 dernières années, sans tenir compte des rajustements dus à l'indexation.

4.49 Le fait que les parlementaires ne possèdent pas tous les renseignements requis pour évaluer et comprendre à fond les répercussions financières à court et à long terme des régimes publics de retraite nous inquiète. Les coûts à long terme ne sont pas évalués de façon régulière, sauf pour le RPC. En outre, malgré les recommandations de divers comités parlementaires, il n'existe pas de mécanisme qui permette l'examen, à intervalles réguliers, des répercussions financières à long terme de ces programmes et des engagements financiers qu'ils vont nécessiter.

4.50 Plusieurs ministères jouent un rôle essentiel dans la prévision du coût des régimes de retraite. Toutefois, l'absence de politique globale sur l'établissement des coûts de ces programmes a parfois mené à la production de prévisions incohérentes sur le coût des modifications que l'on proposait d'apporter aux programmes et a retardé la communication des renseignements financiers.

4.51 Finalement, les renseignements fournis au Parlement dans le Budget des dépenses et dans les rapports annuels sont de moins bonne qualité, si bien que, selon nous, les parlementaires ne possèdent pas toute l'information requise pour évaluer le rendement financier des programmes.

4.52 Afin d'évaluer la valeur et l'à-propos des renseignements communiqués sur le coût des régimes de retraite et sur les engagements financiers, nous avons examiné le rôle des responsabilités des ministères s'occupant de l'établissement des prévisions et des rapports financiers, ainsi que les procédés servant à prévoir les engagements financiers à court et à long terme, et les procédés servant à signaler au Parlement le rendement et les résultats financiers.

(le pièce n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

Coûts et engagements à long terme

4.53 Le coût des régimes publics de retraite, comme nous l'avons déjà dit, est élevé et ne cesse de croître. Les modifications faites aujourd'hui aux programmes auront des répercussions financières à court et à long terme; certaines modifications n'auront pas d'impact financier important avant plusieurs années.

4.54 Étant donné l'importance des coûts, le nombre croissant de personnes âgées et la complexité des autres facteurs qui influent sur ces programmes, il serait souhaitable que le gouvernement quantifie et examine périodiquement leurs répercussions financières à long terme. De plus, on pourrait aussi s'attendre, lorsqu'on envisage des projets de modification aux programmes, à ce qu'on étudie leurs répercussions financières à long terme et leur coût à court terme.

4.55 On n'évalue pas à intervalles réguliers le coût et les engagements à long terme des régimes publics de retraite et il n'existe aucune obligation officielle de le faire, sauf pour le Régime de pensions du Canada. Dans ce dernier cas, la loi exige que l'on en détermine le coût à long terme tous les cinq ans et chaque fois que des modifications sont proposées. Selon le rapport le plus récent de l'actuaire en chef du Département des assurances, les engagements à long terme dans le cas du RPC, calculés en tenant compte des prestations à verser aux personnes actuellement vivantes, pourraient atteindre les 225 milliards de dollars.

4.56 Toutes les prestations de Sécurité de la vieillesse sont payées à l'aide des crédits illimités prévus par la Loi, c'est-à-dire qu'il n'y a pas besoin de crédits annuels. Le programme ne fait donc pas l'objet d'un examen critique annuel, ce genre d'examen n'ayant lieu que lorsque des modifications au programme sont proposées ou dans des circonstances spéciales, par exemple à l'occasion des consultations qui se tiennent actuellement. La pièce 4.6 décrit la croissance des régimes publics de retraite au cours des cinq dernières années et les coûts prévus pour les cinq prochaines années. Comme le programme de la Sécurité de la vieillesse est universel et que les prestations du RPC sont proportionnelles aux gains, les prestations de Sécurité de la vieillesse sont beaucoup plus élevées que celles du RPC. Bien que l'écart entre les niveaux de dépenses soit en voie de réduction (voir la pièce 4.6), il est logique de présumer que les engagements à long terme de ce programme seront sensiblement plus élevés que ceux du RPC.

4.57 En 1979, la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité recommandait que les programmes fédéraux prévus par des lois soient revus périodiquement. Le rapport contenait la déclaration suivante:

> Si le Gouvernement peut introduire en tout temps de nouvelles lois visant à modifier le montant des dépenses statutaires, rien ne l'oblige de façon générale à se livrer à l'examen de l'efficacité et du maintien souhaitable des programmes auxquels sont affectées ces dépenses. Les changements dans le comportement et les attentes de la population, la modification des facteurs économiques, des capacités du secteur privé, et les innovations techniques peuvent rendre les programmes rapidement superflus ou désuets. De plus, le double emploi des lois et des services aux niveaux fédéral et provincial peut plus que doubler les frais de réalisation d'un objectif et multiplier les coûts encourus par le secteur privé pour se conformer aux exigences de la loi. Ces observations nous ont amenés à considérer la création d'un processus qui obligerait le Parlement à étudier périodiquement et en profondeur les programmes statutaires, comme condition préalable au maintien des crédits.
>
> **(le pièce n'est pas disponible, voir le rapport annuel)**

4.58 La Commission formulait en outre une recommandation demandant que:

> la loi exige que le ministre responsable évalue dans les dix ans à venir et par la suite tous les cinq ans, les coûts et les avantages actuels et prévus de te us les programmes statutaires existants, à l'exception de ceux qui concernent l'intérêt sur la dette publique et qu'un rapport à ce sujet soit présenté au Parlement et renvoyé de façon automatique et continue au comité permanent approprié qui présentera ses recommandations après examen.

4.59 Nous ne voyons pas pourquoi ces recommandations ne seraient

pas appliquées dans le cas des régimes publics de retraite.

4.60 En 1983, le Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions recommandait qu'un examen des engagements imposés par tous les régimes publics de retraite soit effectué en même temps que l'examen régulier du RPC effectué tous les cinq ans. De manière plus précise, le groupe suggérait que :

> le ministre des Finances dépose tous les cinq ans à la Chambre des communes (...) un ensemble détaillé de prévisions de coûts relatives au système public de pensions (...) afin de favoriser un débat public sur la portée et la viabilité des engagements contractés.

4.61 Jusqu'ici, le gouvernement n'a encore pris aucune mesure pour donner suite à ces recommandations.

4.62 L'évaluation, à intervalles réguliers, des obligations à long terme imposées parles régimes publics de retraite et un examen de ces engagements permettraient de préciser les coûts à long terme des programmes en vigueur ainsi que l'incidence de tout changement aux programmes; on connaîtrait ainsi la proportion des dépenses gouvernementales futures à consacrer au financement des pensions. Puisque le niveau futur des dépenses dépend de divers facteurs économiques et démographiques, notamment la croissance économique,l'inflation, les naissances et les décès, il faudra utiliser plusieurs groupes d'hypothèses au moment de la formulation de ces projections.

4.63 En conclusion. nous appuyons les recommandations de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité et celles du Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions qui proposaient que l'on effectue, à intervalles réguliers, un examen des coûts et des engagements à long terme des régimes publics de retraite.

L'établissement des coûts

4.64 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, le ministère des Finances et le Département des assurances s'occupent de prévoir le coût des régimes publics de retraite. En outre, le Bureau du contrôleur général est chargé de contrôler la qualité des méthodes servant à la communication de l'information financière. Santé et Bien-être social Canada s'occupe de prévoir les effets macro-économiques et micro-économiques que peuvent avoir les changements de politique sur les régimes de retraite (par exemple, le nombre de personnes touchées par les modifications, ou leurs répercussions sur le revenu d'une famille moyenne). Le ministère doit également évaluer les répercussions financières des modifications aux programmes pour la rédaction des documents du Cabinet et la présentation du budget, et il doit également estimer les besoins annuels de trésorerie pour les programmes.

4.65 Le ministère des Finances examine si les modifications proposées aux régimes de retraite cadrent avec la politique générale du gouvernement et si elles sont financièrement raisonnables. Ce ministère s'efforce aussi de prévoir quelles répercussions auront sur l'ensemble de l'économie des modifications au taux des cotisations au RPC; il évalue le montant des cotisations versées annuellement au RPC et le montant des fonds excédentaires qui pourront être placés. Il joue également un rôle primordial, en tant que représentant du gouvernement fédéral, au cours des discussions fédérales-provinciales sur le financement du RPC.

4.66 Conformément à la loi, l'actuaire en chef du Département des assurances effectue des prévisions financières à long terme pour le RPC, te us les cinq ans et chaque fois qu'on y apporte des modifications qui ont des répercussions financières.

4.67 Ainsi, des économistes, des comptables et des actuaires ont tous un rôle essentiel à jouer dans ce processus. Dans l'ensemble, les utilisateurs de l'information fournie affirment que les méthodes de prévision utilisées par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et par le Département des assurances sont valables. Au cours des dernières années, les prévisions effectuées par le ministère à l'occasion de modifications législatives au programme de la Sécurité de la vieillesse, se sont révélées exacte s.

4.68 Huit ministères et organismes participent à la gestion des régimes publics de retraite. Lorsque des programmes requièrent l'intervention de plus d'un ministère, il est important de préciser les rôles et les responsabilités de chacun. Nous avons constaté que les divers professionnels (économistes, comptables et actuaires) qui y participent ne savent pas très bien quel est le rôle de chacun dans le processus d'établissement des prévisions, et nous pensons qu'il y aurait lieu d'assurer une meilleure coordination et une meilleure communication entre ces personnes. En outre, dans certains cas, d'autres intervenants n'ont pas suffisamment consulté ces professionnels. En conséquence, les gestionnaires, les parlementaires et les utilisateurs externes des prévisions financières ont parfois reçu des renseignements incomplets, incohérents et en retard. Voici quelques exemples qui prouvent qu'il serait utile de préciser les rôles et les responsabilités.

- Le Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions a publié en décembre 1983 un rapport qui contenait un certain nombre de recommandations importantes sur la réforme des régimes publics de retraite. Le comité avait utilisé sa propre équipe de recherchistes pour estimer le coût de ces recommandations et le rapport avertit le lecteur que "les chiffres utilisés sont approximatifs". Les fonctionnaires du gouvernement n'ont guère participé à l'étude des coûts estimatifs présentés. Le seul examen effectué a eu lieu juste avant la publication du rapport. Certaines des recommandations du groupe de travail ne présentaient pas d'estimation des coûts. Pour d'autres, les estimations établies ultérieurement par le ministère de la Santé

nationale et du Bien-être social et par le Département des assurances présentaient des écarts importants avec celles du groupe de travail. La pièce 4.7 montre les grands écarts qui existaient entre les estimations du groupe de travail et celles du gouvernement. Il est vrai que les délais imposés au groupe de travail étaient fort courts, mais dans le cas de dépenses aussi importantes, il faudrait établir avec exactitude combien vont coûter les modifications proposées. Même si la responsabilité de calculer les coûts revient au groupe de travail, nous croyons que le gouvernement devrait informer les comités comme celui-ci du genre d'aide et d'expertise-conseil qu'ils peuvent obtenir des ministères pour évaluer les répercussions financières des modifications proposées.

- En janvier 1985, la Division de la politique fiscale du ministère des Finances, chargée de prévoir le montant des cotisations au RPC, a informé le ministère du Revenu national que le montant estimatif des cotisations au RPC pour l'année civile 1984 avait diminué de 314 millions de dollars. Le Revenu national a ensuite transmis cette information au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, lequel en a informé la Division des services financiers du ministère des Finances. Cette dernière division calcule le montant des fonds pouvant être placés et transmet cette information aux provinces. Il s'est écoulé six semaines entre le moment où l'on a calculé la réduction du montant (une diminution de 7 p. 100 du total annuel des contributions) et celui où les provinces en ont été informées. Ces dernières ont donc appris qu'au lieu de pouvoir investir 222 millions de dollars au mois de mars 1985, comme cela avait été prévu, il ne restait plus aucun fonds à placer pour ce mois et que les fonds disponibles pour les placements d'avril 1985 seraient réduits. Les fonctionnaires du ministère des Finances nous ont dit que c'était la première fois que les prévisions du RPC avaient dû être réduites.

- La Division de la politique fiscale évalue également, à des fins macro-économiques, le montant des sommes versées par le RPC. Elle n'établit aucune comparaison entre son estimation et celle qui est effectuée par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

4.69 L'adoption d'un changement de politique ou la possibilité d'en effectuer un dépend en partie des coûts que cela entraîne. Si des décisions sont prises sans tenir compte des coûts, ou en se basant sur des coûts inexacts, des décisions risquent d'être prises sans qu'on se soit demandé si les coûts imposés par ces décisions étaient raisonnables.

4.70 Il devrait y avoir une personne chargée de coordonner l'ensemble du processus de prévision, et cela à cause de l'importance du coût des régimes publics de retraite, du nombre de ministères et d'organismes concernés, des décisions actuellement prises sur la réforme des régimes de retraite, du poids des régimes publics de retraite dans le secteur des dépenses gouvernementales et à cause également du

caractère unique des opérations du Régime de pensions du Canada.

4.71 A notre avis, cette tâche devrait être confiée au Bureau du contrôleur général puisqu'il assume déjà la responsabilité générale de la communication des renseignements au Parlement (par l'intermédiaire du Budget des dépenses et des Comptes publics du Canada). Une meilleure coordination du processus faciliterait également l'examen, à intervalles réguliers, des coûts et des engagements à long terme.

(le pièce n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

4.72 Le Bureau du contrôleur général, en collaboration avec le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, le ministère des Finances et le Département des assurances, devrait établir un processus bien coordonné de prévision des coûts des régimes publics de retraite et voir à ce que l'information financière contenue dans les rapports soit exacte, cohérente et présentée en temps opportun. Il faudrait en particulier:

- consigner le rôle important des ministères dans le processus de prévision de manie- requièrent à assurer une évaluation cohérente des coûts des régimes de retraite et la communication de ces renseignements;

- décrire clairement, chaque fois que des prévisions sont fournies, les hypothèses sur lesquelles on s'est fondé pour effectuer les calculs;

- établir des mécanismes pour faire savoir aux groupes parlementaires de travail, aux comités fédéraux.provinciaux et aux autres groupes officiels chargés d'étudier les modifications à apporter aux régimes publics de retraite qu'il leur est possible de bénéficier des services de spécialistes pour évaluer le coût de leurs propositions, à court et à long terme.

Réponse du Bureau du contrôleur général: En général, le Bureau du contrôleur général contrôle la qualité des méthodes servant à la communication de l,information financière. Il ne voudrait toutefois pas décider d'avance qui devrait avoir le rôle principal dans le processus coordonné de prévision des coûts des régimes publics de pension, étant donné le rôle et les responsabilités qu'assument présentement les ministères. Le Bureau examinera cette question avec tous les ministères concernés.

Communication des renseignements au Parlement

4.73 Le gouvernement rend compte au Parlement du rendement financier du programme de la Sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada au moyen du Budget des dépenses et des rapports annuels, préparés par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

4.74 Nous avons examiné la précision et la valeur de l'information financière présentée dans ces documents.

4.75 **Le Budget des dépenses.** A notre avis, l'information que présente la Partie III du Budget des dépenses sur les régimes publics de retraite ne respecte pas tout à fait les normes de présentation établies par le Bureau du contrôleur général. En vertu de ces normes, il faut expliquer toute tendance ou modification importante du niveau ou de la structure des dépenses de programme. Bien que les prévisions et les dépenses de programme soient calculées et communiquées correctement, dans l'ensemble, on n'explique pas suffisamment quelle est l'incidence financière des modifications apportées aux programmes, à la structuration des éléments de programme et aux initiatives opérationnelles.

4.76 Les nouvelles initiatives, ainsi que les modifications aux prestations et aux critères d'admissibilité, ont des répercussions importante s sur le coût des programmes. Il faudrait signaler ces modifications aux parlementaires et leur fournir une estimation des coûts. Cette information est préparée et communiquée lorsque des modifications législatives aux programmes sont présentées. Il faudrait retrouver dans la Partie III du Budget le même genre de renseignements. Sans cette information, il est pratiquement impossible de comprendre ou d'évaluer correctement les programmes et leur coût.

4.77 Voici des exemples en rapport avec le Budget de 1985-1986:

Les répercussions financières des modifications présentées au cours de l'exercice 1984-1985 et ayant des effets sur la structure et le niveau des prestations, n'étaient pas décrites séparément dans la prévision des coûts pour l'exercice 1985-1986. Notamment:.

- Deux augmentations de 25$ par mois des prestations du SRG pour les personnes seules sont entrées en vigueur l'une en juillet et l'autre en décembre 1984, le tout représentant un coût annuel supplémentaire de 460 millions de dollars. L'augmentation des prestations est décrite comme un écart de coût et on n'explique nullement cette augmentation.

- Aucune mention n'est faite de ce qu'il en a coûté au programme de la Sécurité de la vieillesse pour participer à des accords internationaux (18 millions de dollars en 1984-1985).

- On ne trouve pas d'analyse détaillée des tendances et des modifications par élément de programme. La représentation graphique des tendances et l'analyse des changements de coût qui y figurent ne donnent que la moyenne des prestations. Cet te moyenne ne permet pas de voir l'écart qui existe entre les prestations. Par exemple, les prestations du SRG peuvent varier de 1 000 dollars par année, selon l'état civil de la personne. L'examen des composantes de programme est important pour déterminer si les prestations parviennent bien aux groupes de bénéficiaires visés. En outre, les gestionnaires n'utilisent pas cette information, que l'on peut facilement obtenir au ministère, pour passer

en revue les opérations de programme.

4.78 Nous croyons également que le genre de renseignements fournis s'est appauvri depuis qu'on a commencé à publier la Partie III du Budget des dépenses en 1982-1983.

4.79 Il y a également deux articles que le gouvernement n'a pas fait figurer au Budget. Il s'agit des renseignements sur les dépenses fiscales et des hypothèses utilisées pour calculer les prévisions. Étant donné le coût énorme des régimes publics de retraite, il semble que ces renseignements devraient être divulgués. Par exemple:

- On utilise deux paramètres importants pour prévoir le coût des régimes publics de retraite: les taux d'inflation et les taux de participation aux régimes. La communication de ces paramètres et l'indication du ministère chargé de les déterminer (par exemple, les Finances dans le cas de l'inflation) faciliteraient l'évaluation des programmes.

- Les renseignements sur les dépenses fiscales (lesquelles sont élevées), que l'on trouvait dans le Budget jusqu'à il y a deux ans, ne sont plus communiqués. Le document d'étude du gouvernement fédéral, intitulé "Prestations aux enfants et aux personnes âgées" et publié en janvier 1985, évaluait à 560 millions de dollars (pour 1984) le coût de l'exemption fiscale accordée aux personnes de plus de 65 ans et à 105 millions de dollars le coût de la déduction de 1 000 $ pour les revenus de pension.

4.80 Somme toute, les renseignements présentés dans le Budget des dépenses pour 1985-1986 ne répondent pas complètement, à notre avis, aux besoins des députés.

4.81 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, en collaboration avec le Bureau du contrôleur général, devrait revoir la Partie III du Budget des dépenses traitant des régimes publics de retraite et chercher à améliorer les renseignements qui s'y trouvent afin de fournir au Parlement une information financière plus complète et de meilleure qualité.

> Réponse du ministère: Le ministère va continuer à améliorer, de concert avec le Bureau du contrôleur général, les renseignements que renferme la Partie III du Budget des dépenses.

4.82 Les rapports annuels. Les lois régissant le programme de la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada exigent du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social qu'il dépose au Parlement un rapport annuel sur l'administration des programmes. Pour nous, le rapport sur le RPC est un document comptable particulièrement important, compte tenu de l'obligation de tenir une comptabilité distincte pour ce régime et du partage des responsabilités entre les provinces.

4.83 On pourrait améliorer grandement le conte nu des deux rapports annuels et la présentation de l'information qu'on y trouve. Étant donné les sommes importantes liées à ces programmes et la gamme de prestations offerte s, on devrait avoir des renseignements complets sur les activités et les diverses prestations des programmes, ainsi qu'un compte rendu de tous les coûts des programmes. Une plus grande utilisation de graphiques et de tableaux résumant l'évolution des prestations permettrait de mieux faire comprendre les programmes.

4.84 Les rapports annuels devraient présenter, en plus de l'information financière actuelle, des projections sur les coûts à long terme, des renvois à d'autres statistiques disponibles sur les programmes, un relevé des modifications aux programmes avec leur coût, une description détaillée de la performance opérationnelle des programmes, les grandes initiatives en cours, et une étude des tendances des prestations moyennes versées par les divers éléments de programmes. Peu de renseignements de ce genre figurent à présent dans le rapport annuel du programme de la Sécurité de la vieillesse et seulement quelques-uns dans celui du Régime de pensions du Canada.

4.85 En dernier lieu, cette information serait plus utile si les rapports étaient rédigés plus rapidement. On ne pouvait pas encore se procurer, en mai 1985, le rapport annuel des deux programmes pour l'exercice 1983-1984. Le ministère devrait trouver le moyen d'accélérer la production et le dépôt des rapports annuels.

4.86 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social devrait améliorer la qualité de l'information fournie dans les rapports annuels présentés au Parlement sur l'administration du programme de la Sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada, et les publier plus rapidement.

Réponse du ministère: Suite aux commentaires du vérificateur général, nous examinerons le rapport annuel du Régime de pensions du Canada et celui du programme de la Sécurité de la vieillesse afin de voir si les renseignements qu'ils renferment sont adéquats, et nous y ferons les ajouts et les modifications nécessaires.

Nous examinerons le processus de préparation des rapports dans le but d'en accélérer la publication. Nous rappellerons aux ministères et autres organismes qui fournissent des données pour le rapport annuel sur le Régime de pensions du Canada qu'il importe de présenter leurs données à temps.

4.87 Rôle des agents financiers supérieurs. Les agents financiers supérieurs du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social participent peu à l'étude des coûts des prestations versées dans le cadre des régimes publics de retraite . Ils s'intéressent davantage aux frais administratifs de ces programmes (qui représentent moins d'un pour cent du montant des prestations versées).

4.88 Nous croyons que les agents financiers supérieurs devraient participer davantage à l'examen des prévisions budgétaires, au calcul des coûts à long terme des pensions et à l'analyse financière du paiement des prestations. Une plus grande participation de ces personnes à tous les aspects de l'administration financière de ces programmes permettrait d'en mieux saisir les répercussions financières et améliorerait la gestion financière de ces programmes dont les dépenses s'élèvent actuellement à 16 milliards de dollars.

4.89 Les agents financiers supérieurs du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social devraient participer à tous les aspects de la gestion financière des régimes publics de retraite. Ils devraient collaborer notamment à l'étude et à l'analyse du coût de ces régimes pour l'exercice courant et les cinq prochains exercices, aux données financières des documents du Cabinet, à la communication du coût des régimes de retraite dans les documents publics et à la prévision des coûts et des engagements à long terme.

> Réponse du ministère: Les agents financiers du ministère collaboreront davantage à la gestion financière des programmes de prestations prévus par la loi..

Les systèmes de distribution des prestations

4.90 Aperçu général. Au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, c'est la Direction générale des programmes de la sécurité du revenu qui est chargée d'administrer les systèmes de distribution des prestations du Régime de pensions du Canada et des programmes d'Allocations familiales et de Sécurité de la vieillesse. L'administration centrale à Ottawa, ainsi qu'un réseau de quatre bureaux de secteur, de 11 bureaux régionaux et de 305 centres de services aux clients s'occupent de l'administration des programmes. Ces centres, qui fonctionnent à plein temps ou à temps partiel selon les endroits, fournissent au public des conseils et des renseignements généraux sur les programmes, reçoivent les demandes de prestations, enregistrent les modifications et répondent aux demandes de renseignements sur les comptes. Les bureaux régionaux traitent les prestations et les demandes connexes et tiennent des registres des prestations. Les chèques de paiement sont traités par les bureaux régionaux du ministère des Approvisionnements et Services. Les bureaux de secteur et l'administration centrale s'occupent de la gestion générale des systèmes.

4.91 Chaque année, la DGPSR, avec l'aide du ministère des Approvisionnements et Services et du ministère du Revenu national-Impôt:

- effectue près de 100 millions de versements de prestations;
- conduit un million d'entrevues individuelles. La gestion des

régimes publics de retraite répond à quelque trois millions d'appels téléphoniques;
- traite plus de six millions d'opérations concernant les comptes;
- ouvre un million de nouveaux comptes;
- tient plus de 20 millions de comptes individuels.

4.92 Environ 75 p. 100 de ces activités concernent le programme de la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada, le reste étant consacré au programme des Allocations familiales.

4.93 Pour administrer ces programmes, cette direction générale tient de vaste s registres contenant des renseignements sur presque tous les Canadiens, notamment la date de naissance, le montant des gains, des renseignements sur les emplois occupés et sur les cotisations versées aux régimes de retraite, l'état civil, les cas d'invalidité, et la date de décès.

Historique des activités actuelles

4.94 La Direction générale des programmes de sécurité du revenu a été constituée en 1975 par la fusion de deux directions autrefois distinctes: la Direction de la politique de soutien du revenu (chargée d'administrer les programmes de la Sécurité de la vieillesse et des Allocations familiales) et l'administration du Régime de pensions du Canada. A cette époque, les activités liées à la Sécurité de la vieillesse, y compris la tenue des dossiers, étaient confiées à dix bureaux régionaux répartis sur l'ensemble du territoire canadien et les activités liées au RPC étaient centralisées dans la région de la Capitale nationale.

4.95 Le tableau chronologique présenté ci-dessous décrit les événements qui ont conduit à la structure opérationnelle actuelle.
(Ce tableau n'est pas disponible,
voir le rapport annuel)

4.96 Au cours des années 1970, dans le cadre d'un plan de décentralisation à l'échelle de l'administration fédérale, cette direction générale a reçu du gouvernement l'ordre de décentraliser certaines activités du RPC (services aux clients et traitement des prestations) et de les fusionner avec d'autres activités du secteur de la sécurité du revenu, de déménager les bureaux régionaux de l'Ontario et de la Nouvelle-Écosse à l'extérieur des capitales provinciales et de commencer à regrouper les registres de prestations du RPC et de la Sécurité de la vieillesse et les systèmes de paiement par chèques qui, jusque là, étaient tenus séparément dans des systèmes informatiques incompatibles.

4.97 Le gouvernement avait pour objectifs de rapprocher l'administration des programmes de ses clients, d'aider les régions ayant une faible croissance économique et un taux de chômage élevé,

d'accroître la présence des fonctionnaires fédéraux dans les régions et d'en réduire le nombre dans la région de la Capitale nationale. On croyait également que l'intégration des systèmes du RPC et du programme de la Sécurité de la vieillesse permettrait d'accroître l'efficience des activités (des économies de 15 à 20 millions chaque année, en dollars de 1984-1985).

4.98 Ces objectifs n'ont pas encore été pleinement réalisés. Cela s'explique par le fait que les divers gouvernements au pouvoir ont annulé les initiatives prévues ou ont modifié les calendriers de mise en oeuvre en 1979, 1982 et 1984. (Voir la page photo.) La direction générale a également veillé à ne pas effectuer simultanément un trop grand nombre de changements opérationnels afin de respecter son principal objectif, à savoir fournir au public un service de haute qualité. En outre, au début, on a eu quelques difficultés à mettre le projet en marche parce qu'on avait sous-évalué l'ampleur et la complexité de l'entreprise.

4.99 Jusqu'ici:

- les opérations des centres de services aux clients ont été entièrement intégrées;

- la décentralisation des opérations de traitement des prestations du RPC s'est faite dans les délais prévus et sans crever le budget;

- sur les quatre déménagements de bureau régional, l'un s'est effectué en 1985 (Timmins), deux autres sont en cours de réalisation (Chatham et Peterborough) et le dernier a été annulé (Sydney);

- l'intégration des systèmes de versement des prestations du RPC et de la Sécurité de la vieillesse, qui devait permettre d'économiser des sommes importantes au chapitre des frais d'exploitation, en est à ses débuts et les travaux devraient services terminer au milieu des années 1990, c'est-à-dire 10 ans après la date prévue à l'origine.

4.100 La décentralisation et les déménagements ont coûté jusqu'ici quelque 15 millions de dollars à la direction générale. On évalue le coût des travaux qu'il reste à effectuer à au moins 30 millions de dollars.

L'état des systèmes actuels

4.101 Nous avons examiné les systèmes et les procédés actuellement utilisés pour fournir au public des renseignements, des services et des conseils, pour calculer et verser les prestations, pour tenir les registres et pour régler les cas en appel. Nous avons également examiné les systèmes financiers et informatiques ainsi que le rôle de tous les ministères participant au processus de distribution des prestations et

les relations qui existent entre eux. Nous avons fait un suivi des observations formulées antérieurement par les vérificateurs et examiné les mesures présentement en voie de réalisation sur le plan de la gestion. Nous avons effectué nos travaux dans la région de la Capitale nationale ainsi qu'à divers endroits en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, au Québec, en Ontario, au Manitoba, en Alberta et en Colombie-Britannique.

4.102 Les systèmes actuels de distribution des prestations fonctionnent bien. Les chèques de prestations sont habituellement émis à la date voulue et la DGPSR attache une très grande importance à bien servir le public.

4.103 Toutefois, la DGPSR estime que les procédés et les systèmes opérationnels sont coûteux, peu efficients, limités, désuets et, dans certains cas, vulnérables. Les systèmes informatiques sont vieux, leur technologie date des années 1960 et ils ont connu de nombreuses modifications. Les systèmes ont été tellement rapiécés que les gestionnaires craignent que la seule façon de les améliorer serait d'en concevoir de nouveaux. Il existe de nombreux procédés manuels peu efficaces, notamment dans le cas du traitement des demandes, du calcul des prestations et de la tenue des livres.

4.104 Cette situation inquiète les gestionnaires; les nombreuses études et les multiples examens que la DGPSR a effectués depuis plusieurs années en sont la preuve. La DGPSR a mis plusieurs projets en route pour améliorer ses opérations, en plus de son projet à longue échéance qui devrait services terminer au cours des années 1990. Le plan opérationnel de la direction générale pour 1984-1985 énumère 30 projets. Six d'entre eux sont achevés, sept sont en retard, 14 avancent et devraient services terminer en 1985-1986, et les trois autres ont été incorporés au projet à longue échéance.

4.105 On nous a dit que des coupures budgétaires, un manque de ressources humaines et des modifications à l'ordre des priorités ont retardé certains projets. A cause de ces retards, quelques améliorations importantes n'ont pu être apportées au processus de distribution des prestations. En outre, pour la plupart de ces projets, il n'existait pas de description chiffrée de leur incidence sur la qualité des services, sur la productivité ou sur les économies à réaliser.

4.106 **Le service au public.** La direction générale fait tout pour offrir aux prestataires un service courtois et efficace. Les gestionnaires estiment également important que la distribution des chèques soit fiable et régulière, à tel point qu'au cours des dernières années ils ont été extrêmement prudent lorsqu'il a été question d'effectuer des changements qui auraient pu perturber le service.

4.107 Grâce à un réseau national de 65 centres de services à plein temps, auxquels il faut ajouter 240 autres centres fonctionnant de

manière intermittente, la DGPSR fournit au public des renseignements généraux sur la Sécurité de la vieillesse et le RPC et donne aux clients des renseignements précis sur leur compte (voir la photo ci-contre). En outre, les clients peuvent services faire aider sur place par un conseiller pour remplir une demande, faire modifier leur compte ou choisir les options qu'offrent les programmes. La Direction générale consacre plus de 20 p. 100 de ses années-personnes à ces activités.

4.108 Les gestionnaires des bureaux régionaux, des bureaux de secteur et de l'administration centrale ont recours à divers moyens pour diffuser des renseignements généraux sur les programmes et faire connaître les modifications qui vont être effectuées. Il peut s'agir de feuillets de renseignements accompagnant les chèques de prestations, d'annonces dans les médias, de communications avec les législateurs fédéraux et provinciaux, d'annonces à la radio et à la télévision et d'exposés à des groupes qui ont des contacts directs avec les personnes âgées.

4.109 Avant 1984, on n'effectuait pas régulièrement d'enquêtes sur la satisfaction de la clientèle. Cette année-là, la DGPSR a effectué quatre grands sondages. Bien que quelques enquêtes aient été effectuées par le ministère dans le cadre des travaux d'évaluation de programme, la seule enquête qui ait spécifiquement porté sur la satisfaction de la clientèle avant cette date remonte à 1977.

4.110 Nous approuvons entièrement les efforts faits par la direction générale pour mieux comprendre sa clientèle et ses besoins. Nous croyons toute fois, qu'elle pourrait mieux tirer profit des résultats des sondages. Ainsi, les réactions aux résultats des sondages ont mis du temps à parvenir aux gestionnaires des régions.

4.111 Les responsables de la gestion n'ont pas encore défini avec précision ce que doit être le service au public ni formulé de normes et de lignes directrices sur la manière de fournir le service. En outre, le coût des diverses activités régionales n'a pas été établi de façon satisfaisante et on ne s'est pas servi de te us les résultats des sondages pour évaluer l'efficacité des diverses manières d'offrir le service à la clientèle. Faute de ce genre d'évaluation et de renseignements sur les coûts, les gestionnaires ont eu du mal à déterminer si le public recevait les services dont il avait besoin, de manière efficace et au plus bas coût possible.

4.112 Par exemple, il est difficile de communiquer par téléphone avec les centres de services aux clients, notamment au moment de l'émission des chèques. Les résultats des enquêtes indiquent clairement que les clients éprouvent des difficultés à communiquer avec les centres de services. Les résultats d'une enquête effectuée en 1984 démontrent que les appelants doivent, en moyenne, faire trois appels ou plus avant d'obtenir une réponse. Le problème a été décelé pour la première fois au cours de l'enquête de 1977 et, à en croire les dernières enquête s, le problème ne fait qu'empirer. Le nombre d'appels, au cours de la période d'émission des chèques, est nettement plus élevé. Il s'agit là

d'un problème sérieux puisque 75 p. 100 des contacts avec la clientèle services font par téléphone.

4.113 A titre d'exemple, lors du dernier renouvellement des demandes pour le SRG, au début de 1985, le centre de services aux clients de Montréal a perdu 22 000 appels en une seule journée. Bien que la DGPSR accorde désormais une attention toute particulière à ce problème, elle n'a pas encore élaboré de plan d'action à court terme.

4.114 **Les systèmes de mesure du rendement.** Les systèmes de mesure du rendement qu'utilise la DGPSR permettent d'évaluer le travail produit par un personnel représentant 2800 années-personnes. Ces employés font du travail de bureau, s'occupent d'administration, de counselling, de distribution des prestations et d'autres opérations connexes. La plupart de ces activités sont répétitives et sont susceptibles d'être mesurées.

4.115 Dans des opérations de ce genre, les systèmes de mesure du rendement sont indispensables pour mesurer les niveaux de productivité et la qualité des services, et pour fournir les données de base qui permettent d'assurer une juste répartition des ressources.

4.116 C'est la quatrième fois en huit ans que nous vérifions ces systèmes et c'est la quatrième fois que nous exprimons des doutes sur leur capacité de mesurer correctement le rendement des programmes. Selon nous, le système de mesure du rendement utilisé par la DGPSR ne permet pas de mesurer avec exactitude la productivité des employés et ne peut donc servir à accroître l'efficience.

4.117 Le système utilisé actuellement à l'échelle nationale a été mis au point au début des années 1970, suite à la décision du Conseil du Trésor d'exiger des ministères qu'ils étayent leurs demandes budgétaires de données sur le rendement. Ce système n'a guère changé. Comme le système ne leur fournissait pas d'indication précise des variations du rendement à court terme ni de mesure valable du travail, les responsables régionaux de la gestion des activités ont mis au point leurs propres systèmes. Toutefois, comme nous l'avons signalé au cours des années précédentes, ces systèmes varient d'une région à l'autre, ne sont pas consignés et utilisent des normes différentes de mesure.

4.118 L'exemple no 2 présente un cas où l'utilisation de techniques différente s de celles utilisées par le système national pour mesurer la productivité des employés des unités régionales de traitement (Sécurité de la vieillesse) a produit des résultats fort différents.

Exemple no. 2

Sécurité de la vieillesse

Examens de la productivité des employés des unités régionales de traitement

4.119 Le personnel des unités régionales de traitement (du programme de la Sécurité de la vieillesse) effectue essentiellement du travail de bureau et les tâches sont très souvent répétitives. Ces employés ouvrent de nouveaux comptes, mettent à jour ou ferment des comptes, entrent des données dans l'ordinateur à l'aide de terminaux, etc.

4.120 Au cours de la vérification intégrée que nous avons effectuée à la DGPSR en 1982, nous avons évalué par sondage le niveau de productivité du personnel des unités de traitement (Sécurité de la vieillesse) du bureau régional de l'Ontario en 1981. Nos sondages, effectués à l'aide de normes scientifiques de mesure de l'utilisation du temps, ont indiqué un niveau d'efficience de 71 p. 100 (un rendement supérieur à 80 p. 100 constitue, pour nous, un niveau d'efficience valable).

4.121 Pour pouvoir calculer la répartition de la charge de travail entre les quatre nouveaux bureaux régionaux de la province et parce que la direction s'inquiétait de la sous-utilisation de certains employés de bureau, le bureau régional de l'Ontario effectua, en mars 1984, ses propres mesure de la productivité des employés à l'aide de normes établies après avoir fait une étude de simplification du travail. Les sondages révèlent un surplus possible de 30 personnes dans ces unités de traitement (lesquelles emploient, en tout, 125 personnes).

4.122 L'ouverture du bureau de Timmins a permis de réaliser certaines économies et l'on prévoit en faire davantage lorsque les autres bureaux régionaux de l'Ontario commenceront à fonctionner.

4.123 Les résultats fournis par le système de mesure du rendement utilisé par la DGPSR ont indiqué qu'en 1981 et en 1984, la productivité dans ce secteur était beaucoup plus élevée que pendant la période choisie comme base de comparaison.

4.124 A l'aide de ces études et des observations que nous avons faites d'activités semblables dans d'autres bureaux régionaux, nous croyons qu'il serait possible d'économiser jusqu'à 4 millions de dollars en utilisant mieux le personnel des bureaux régionaux. Ces prévisions sont basées sur nos travaux de 1982 dont les résultats sont beaucoup plus conservateurs que ceux des sondages effectués en 1984 dans les bureaux régionaux de l'Ontario.

4.125 Nous devons préciser que ce montant inclut les économies que l'on prévoit réaliser lorsque des systèmes améliorés seront mis en place, au cours des années 1990. Mais tout cela démontre que même avec les systèmes actuels, il est possible d'améliorer grandement la productivité du personnel.

4.126 En outre, les systèmes de mesure du rendement et les indicateurs connexes de la qualité des services en usage à la DGPSR ne couvrent pas les autres aspects importants du travail de cette direction générale. Ces indicateurs servent sur tout à évaluer le traitement et

l'émission des chèques, y compris les délais et les taux d'erreur. De plus, les systèmes ne fournissent qu'une information restreinte sur les communications téléphoniques, qui sont un aspect important du service aux clients, et sur le nombre et l'utilité des divers moyens utilisés par la direction générale pour communiquer avec ses clients.

4.127 Le système national de mesure du rendement indique que le personnel des centres de services aux clients ne consacre qu'environ 40 p. 100 de son temps à des activités productives. Cette faible estimation de l'utilisation de l'effectif s'explique sans doute par le fait que le système de mesure ne tient pas compte de toutes les activités constituant les services offerts aux clients. Elle s'explique aussi par la vaste répartition du personnel sur l'ensemble du territoire canadien et par le fait que les demandes de service connaissent des périodes de pointe et des périodes creuses.

4.128 En 1982, la DGPSR a entrepris d'apporter des modifications importantes aux systèmes de mesure du rendement. Ces modifications ne seront pas complétées avant avril 1986. Mais même à ce moment, les systèmes prévus ne seront pas en mesure de calculer les niveaux de dotation nécessaires, faute de base solide. La direction générale prévoit continuer d'utiliser, pour fins de comparaison, une année de base. A notre avis, cette méthode ne convient pas du tout, étant donné les nombreux changements opérationnels qui ont été effectués et que l'on prévoit effectuer. En outre, au moment de notre vérification, aucune technique de mesure du travail n'était utilisée pour établir des normes, et la direction nous a fait savoir qu'elle n'avait aucunement l'intention d'en utiliser.

4.129 Puisque nous avons signalé cette situation pour la première fois en 1978, nous estimons que l'on a trop tardé à apporter des améliorations à cette composante essentielle des opérations de cette direction générale.

4.130 **Les processus d'exécution des programmes.** En 1982, nous avions signalé qu'il n'existait pas de mécanisme officiel pour s'assurer que les améliorations apportées aux activités de traite ment, au niveau d'un programme ou dans une région, étaient faites à l'échelle nationale. En conséquence, les divers processus d'exécution présentaient des différences notables et on laissait passer les occasions d'améliorer la productivité.

4.131 En 1983, des comités d'uniformisation, formés de représentants des bureaux régionaux, des bureaux de secteur et de l'administration centrale, furent créés pour éliminer les différences entre les divers processus et opérations. Un autre comité fut constitué pour le programme de la Sécurité de la vieillesse en janvier 1985. Au moment de notre vérification, il n'y avait pas eu beaucoup d'amélioration à part la distribution d'un guide des opérations du RPC.

4.132 L'index alphabétique dont parle l'exemple no 3 illustre un

processus inefficace qui n'est pas utilisé de manière uniforme.

Exemple no. 3

Sécurité de la vieillesse

Application irrégulière des moyens d'améliorer la productivité

Le cas de l'index alphabétique

4.133 Les méthodes de traitement varient grandement d'une région à l'autre, et d'un programme à l'autre au sein d'une même région. L'informatisation de l'index alphabétique en est un exemple. Cet index, qui est une liste alphabétique de comptes, est le principal moyen d'éviter le traitement en double des comptes du programme de la Sécurité de la vieillesse.

4.134 Dans neuf des onze bureaux régionaux, cet index est constitué de cartes ou de fiches qui servent à un contrôle manuel. Les bacs à fiches ou les fichiers rotatifs (voir les photos) prennent beaucoup de place et accaparent indûment le temps des employés. En outre, l'accès aux fichiers n'est pas strictement contrôlé. On a attendu jusqu'à présent pour faire l'essai d'un index informatisé pour le programme de la Sécurité de la vieillesse, aux bureaux régionaux de Toronto et de Timmins.

4.135 Possibilités de versements frauduleux ou non autorisés de prestations. Notre Bureau ainsi que la Direction de la vérification interne du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social ont signalé à plusieurs reprises au cours des six dernières années que le programme de la Sécurité de la vieillesse et le RPC pouvaient services prêter à des versements frauduleux ou non autorisés de prestations. Ces craintes s'expliquaient par les faiblesses du système informatique, l'existence de nombreux procédés manuels, l'absence de procédés satisfaisants pour la vérification des demandes et pour le contrôle régulier de l'admissibilité des prestataires, ainsi que par une application des contrôles différente d'une région à l'autre. Nous avons également signalé, tout comme la Direction de la vérification interne, que l'on tardait beaucoup à corriger les faiblesses des systèmes.

4.136 En 1982, la DGPSR a mis sur pied un comité de vérification pour veiller a ce que l'on tienne compte des observations des vérificateurs internes et externes. Elle a également élargi le mandat des unités centrales et des unités régionales de contrôle des prestations de manière à ce que ces unités puissent analyser les causes des versements en trop de prestations et mettre au point des mesures préventives. En 1983, cet te direction générale a lancé une étude importante visant à déterminer la nature et l'étendue des paiements erronés et des paiements frauduleux faits dans le cadre des programmes de la sécurité du revenu. L'étude s'est terminée en septembre 1984.

Elle arrivait à la conclusion que le nombre possible de paiements erronés en 1983 avait été très faible, soit de 0,09 à 0,22 p. 100 du total des versements de prestations. L'étude indiquait cependant qu'en raison du grand nombre de versements effectués, la valeur monétaire de ces erreurs était tout de même considérable, soit de 29,3 millions de dollars à 76 millions de dollars pour le programme de la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada.

4.137 Les auteurs de l'étude ajoutent que bien des raisons justifient le resserrement des mesurer de contrôle en ce qui a trait au dépistage, à la correction et à la prévention des erreurs et des fraudes. La DGPSR examine présentement les observations et les recommandations contenues dans le rapport d'étude, lesquelles s'apparentent aux constatations faites par les vérificateurs au cours des années précédentes, et elle cherche à obtenir, pour ce secteur, des ressources supplémentaires.

4.138 Bien que la DGPSR ait main tenant un comité de vérification et des comités d'uniformisation pour apporter des améliorations au contrôle des prestations, nous regrettons tout de même que l'on ait mis tant de temps à donner suite aux recommandations des vérificateurs. A ce sujet, les exemples qui suivent sont assez significatifs:

- Une vérification de routine des demandes de prestations de Sécurité de la vieillesse, effectuée en août 1983 au bureau régional du Québec (sans aucun lien avec l'étude précitée), a entraîné la tenue d'une enquête qui a permis de dépister des fraudes services chiffrant à quelque 250 000 dollars, parmi lesquelles on trouvait des paiements versés à 21 personnes fictives sur une période de cinq ans. Suite à cette découverte, l'unité régionale de contrôle des prestations a redoublé d'efforts pour repérer les trop-payés douteux et en faire le suivi. De mai à octobre 1984, l'unité a fait le suivi de 109 cas de ce genre et 50 d'entre eux ont été classés comme des cas probables de fraude. Pour trois d'entre eux le recouvrement des trop-payés s'est chiffré à 100 000 dollars. La direction nous a indiqué que les unités de contrôle des autres bureaux régionaux ne s'occupaient pas aussi activement de dépistage mais qu'elles services penchaient plutôt sur les activités habituelles de traitement. L'expérience vécue au bureau du Québec nous permet de conclure qu'il serait possible de réaliser des économies importantes si l'on effectuait, dans les autres régions, plus d'enquêtes pour dépister les cas de paiements frauduleux ou les paiements erronés.

- Nous avons utilisé, pour nos sondages de vérification, des techniques de vérification informatisée afin de comparer certains renseignements contenus dans les fichiers SV, SRG et RPC, dans le fichier permanent des numéros d'assurance sociale et les fichiers RPC, ainsi que ceux conservés par les programmes de certains bureaux régionaux. Ces sondages ont

révélé que plus de 8200 comptes ont reçu, ou pourraient avoir reçu des paiements en trop. Nous avons soumis 280 de ces 8200 comptes à d'autres sondages qui nous ont révélé que 35 d'entre eux contenaient des erreurs et que le recouvrement des paiements en trop pourrait services chiffrer à plus de 65000 dollars. Nous avons confié à la DGPSR le soin de faire le suivi des autres comptes et de faire enquête.

4.139 L'utilisation par la DGPSR de techniques semblables de vérification informatisée, qui ne sont pas coûteuses et ne prennent pas beaucoup de temps, et l'utilisation plus efficace des unités de contrôle des prestations permettraient de réduire fortement le risque que des paiements frauduleux ou erronés passent inaperçus.

4.140 **Conclusion.** Nous avons fait part de nos commentaires à la DGPSR et cette dernière connaît bien les cas que nous avons cités. Les nombreuses études et les nombreux examens effectués par cette direction générale démontrent clairement qu'elle est au courant des problèmes et qu'elle s'en préoccupe. Nous regrettons, toutefois, que l'on ait mis tant de temps à corriger les problèmes. Dans certains cas, la direction a pris des mesures rapides pour améliorer l'administration d'un programme, comme dans le cas des pensions d'invalidité du RPC (voir exemple no 4), mais dans de nombreux autres secteurs, on a tardé à intervenir.

Exemple no. 4

Régime de pensions du Canada

Carence de la gestion des opérations relatives aux pensions d'invalidité

4.141 Cet exemple illustre les grandes difficultés que connaît la gestion d'une partie importante des activités du RPC ainsi que les améliorations qui sont survenues très rapidement après que la haute direction soit intervenue en janvier 1985 pour corriger la situation.

4.142 Les cotisants au Régime de pensions du Canada qui deviennent invalides avant d'avoir 65 ans ont le droit de recevoir une pension. Le montant de la pension équivaut à environ 95 p. 100 de la pension de retraite. Au cours de l'exercice 1984-1985, 168 000 personnes ont reçu des prestations d'invalidité d'une valeur de près de 600 millions de dollars. Le processus selon lequel sont examinées et approuvées les demandes de pension et sont entendus les appels est beaucoup plus complexe que celui utilisé pour les autres prestations de retraite du RPC et de la SV. Une équipe de 65 personnes, parmi lesquelles on compte 30 médecins et infirmiers ou infirmières à l'emploi du gouvernement, examine, à Ottawa, toutes les demandes de pension d'invalidité (quelque 50 000 demandes en 1984-1985).

4.143 Nous avons constaté qu'il n'existait pratiquement aucune politique, procédure ou directive écrite concernant l'examen et le traitement des demandes, des versements et des appels, ni aucune concernant les décisions d'ordre médical. Le public et les médecins ne sont pas bien renseignés sur le programme. Les centres de services aux clients, où les personnes désirant obtenir une pension d'invalidité viennent en premier lieu, avaient de grandes difficultés à renseigner ces personnes sur la situation de leur demande. Il n'existait pas de procédés vraiment utiles pour mesurer la productivité et le niveau de service offert et faire connaître les résultats de ces mesures. Ces facteurs, auxquels seront ajoutées des perturbations causées par une tentative de décentralisation, et le fait qu'il n'existait pratiquement pas de délégation de pouvoirs, ont créé une situation qui n'est pas du tout satisfaisante. Au moment de notre vérification, en décembre 1984, la situation était la suivante :

- **il fallait, en moyenne, 90 jours pour traiter une première demande;**
- **38 p. 100 des premières demandes rejetées ont fait l'objet d'un appel, la plupart du temps à la satisfaction de l'appelant;**
- **le règlement d'un appel exigeait de 75 jours à deux ans.**

4.144 En janvier 1985, la haute direction décida de prendre des mesures pour corriger plusieurs des lacunes. Les principales d'entre elles furent :

- **la mise en vigueur de procédures pour liquider le retard accumulé dans les demandes de traitement;**
- **l'amélioration des communications avec les centres de services aux client;**
- **la mise en route d'étude en vue d'accélérer le travail à tous les niveaux et de mesurer la performance.**

4.145 Lorsque nous avons terminé notre vérification, il était encore trop tôt pour évaluer toute la portée de ces améliorations. Il semble toutefois qu'elles auront un effet important.

4.146 Nous savons fort bien que la DGPSR éprouve certaines difficultés: il y a le volume énorme de ses opérations, la décentralisation de son organisation et de sa gestion, les personnes âgées qu'elle doit servir, le nombre de ministères qui ont un rôle à jouer ainsi que les pressions politiques ou autres.

4.147 Nous savons aussi qu'il est difficile d'effectuer rapidement des changements dans de telles conditions. Néanmoins, nous croyons que l'on a vraiment trop tardé à régler ces problèmes. Nous savons aussi que la DGPSR a élaboré un projet à long terme (décrit ci- dessous) pour

améliorer les systèmes de distribution des prestations. Toutefois, à notre avis, elle devrait élaborer un programme pour améliorer la productivité dans les secteurs où cela peut services faire immédiatement, pour s'attaquer au problème des paiements en trop, pour faire appliquer rapidement les recommandations des vérificateurs et pour fixer un calendrier de mise en oeuvre des améliorations.

4.148 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social devrait faire un effort sérieux et sans tarder pour améliorer la productivité des systèmes actuels de distribution des prestations et renforcer les contrôles financiers dont ils sont dotés.

Réponse du ministère: Le ministère ne prendra les moyens requis pour accroître la productivité qu'après que des études appropriées auront été faites pour déterminer si les mesures envisagées conviennent à court terme et à longue échéance, compte tenu des importants changements que l'on prévoit apporter aux systèmes et à l'organisation, et des répercussions qu'auront ces améliorations sur la qualité et l'efficience du service offert à la population bénéficiaire et sur les employés affectés aux programmes de la sécurité du revenu.

La mise au point et la mise en oeuvre de contrôles financiers et de contrôles internes serrés feront partie intégrante des nouveaux systèmes qui sont prévus dans le cadre des programmes de la sécurité du revenu. Le ministère a pris des mesures pour renforcer les contrôles financiers de ces systèmes.

Améliorations projetées pour les systèmes de distribution

4.149 En 1984, la Direction générale des programmes de la sécurité du revenu décida de faire un effort accru pour mettre à jour, intégrer et améliorer les systèmes de distribution et pour leur incorporer des techniques de pointe. Un plan général d'étude et de structuration des systèmes devait être présenté au Conseil du Trésor en juin 1985. Le coût total du projet, qui devait prendre fin dans les années 1990, a été évalué à 70 millions de dollars. Actuellement, 20 personnes s'occupent du projet et environ 130 autres viendront s'ajouter à l'équipe en cours de route. La DGPSR prévoit financer le projet à l'aide des économies qu'elle réalisera grâce à l'accroissement de l'efficience.

4.150 Les plans actuels prévoient que le Conseil du Trésor contrôlera et examinera chaque année l'évolution du projet. Au cours de la première année, le projet s'est déroulé, dans l'ensemble, conformément au calendrier établi. On a créé un comité directeur interministériel et toutes les divisions de la Direction générale participent activement au projet. Récemment, l'importance du projet s'est accrue avec la création d'un poste de directeur administratif dont le titulaire sera chargé de la mise au point des systèmes et relèvera directement du sous-ministre adjoint chargé de la direction générale.

4.151 Ces efforts d'amélioration des systèmes sont importants. Cependant nous pensons qu'il faut que le ministère et le Secrétariat du Conseil du Trésor exercent un contrôle serré et permanent pour que le projet soit achevé dans les délais prévus - étant donné les tentatives passées d'amélioration et d'intégration des systèmes.

4.152 Il y a deux points importants sur lesquels il faudra, à notre avis services pencher davantage.

4.153 **Les besoins futurs de la clientèle.** Après avoir reçu la proposition de la direction générale, en juin 1984, le Conseil du Trésor a demandé à cette dernière d'élaborer une politique sur le genre et le niveau de service à fournir. Ce travail n'est pas encore terminé. Nous croyons qu'il s'agit là d'une condition préalable essentielle à l'élaboration d'un processus de distribution des prestations conçu en fonction de l'avenir.

4.154 **Autres systèmes de distribution.** Bien que cela soit ressorti davantage de récentes enquêtes sur les besoins de la clientèle, l'équipe responsable du projet n'a pas encore examiné sérieusement d'autres mécanismes de distribution des prestations comme, par exemple, le virement électronique de fonds (VEF). Des organismes du secteur privé et des organismes gouvernementaux s'occupant de versements de pensions, ainsi que le "United States Social Security System", utilisent cette méthode de versement. Une société du secteur privé a calculé que chaque VEF coûte en moyenne 60 cents tandis qu'un chèque coûte 2,50 $ à émettre, ce qui représente une économie de 76 p. 100, sans compter le coût de conversion initiale et de mise en route. Le ministère des Approvisionnements et Services effectue présentement des études pilotes sur l'utilité d'implanter la méthode dite de virement direct de fonds (VDF) dans d'autres secteurs de l'administration fédérale. Dans le cadre de son projet de redéfinition des systèmes, la DGPSR n-a pas étudié sérieusement la possibilité d'utiliser le VEF ou le VDF comme méthode de distribution des prestations. Elle a laissé au MAS le soin décider en ce domaine.

4.155 **Dans le cadre de son projet à long terme d'amélioration et d'intégration de ses systèmes de distribution des prestations de sécurité du revenu, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social devrait:**

- **élaborer une politique précisant le genre et le niveau de service à offrir en fonction des besoins de sa clientèle;**

- **envisager sérieusement la possibilité d'utiliser d'autres systèmes de paiement, par exemple le système de virement électronique de fonds.**

Réponse du ministère: Le ministère est conscient depuis quelque temps de la nécessité de mettre au point une politique qui précise

le genre et le niveau de service offert par les programmes de la sécurité du revenu. Les fondements de cette politique remontent au milieu de l'année 1984, lorsque les cadres supérieurs de la direction générale se sont réunis et ont approuvé la "mission de la direction générale des programmes de sécurité du revenu'' et l'ensemble des valeurs' qui devait permettre d'accomplir cette mission. On a par la suite passé en revue ces documents avec tous les employés affectés aux programmes de la sécurité du revenu. On continue de façon ordonnée à définir davantage le genre, le niveau et les normes du service à offrir ainsi que les systèmes et l'organisation qui permettront de le dispenser.

La Direction générale des programmes de la sécurité du revenu envisage sérieusement divers autres systèmes de paiement pour la distribution des prestations et des services.

Les frais d'administration

4.156 En 1984-1985, les frais d'administration du programme de la Sécurité de la vieillesse se sont élevés à environ 65 millions de dollars et ceux du Régime de pensions du Canada à 100 millions de dollars. La pièce 4.8 donne une ventilation de ces frais. La DGPSR a la responsabilité générale de l'examen et du contrôle de ces frais.

(le pièce n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

4.157 Nous avons examiné le procédé utilisé par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour calculer, porter au budget, enregistrer, contrôler et faire connaître ces frais. Nous avons également vérifié, dans le cas du RPC, comment les autres ministères calculaient les frais à attribuer au RPC et comment les vérificateurs internes procédaient à l'examen des frais.

Systèmes de communication de l'information financière

4.158 A notre avis, la DGPSR ne possède pas les mécanismes requis pour relever, surveiller, contrôler et faire connaître les frais qu'elle et les autres ministères encourent pour assurer le fonctionnement des programmes de la Sécurité de la vieillesse et du RPC. En voici les raisons:

- Les systèmes utilisés actuellement par la DGPSR pour comptabiliser les frais ne permettent pas une ventilation détaillée des frais encourus par elle dans deux des trois programmes (Sécurité de la vieillesse et Allocations familiales) qu'elle administre.

- Les ministères qui fournissent des services administratifs n'ont pas tous signé des lettres d'entente avec la DGPSR.

Dans certains cas, les lettres d'entente qui existent, ne contiennent pas de lignes directrices sur la qualité et le niveau de service requis ou ne prévoient pas la révision automatique et périodique du calcul des frais.

- La DGPSR n'utilise pas d'instrument simple de mesure, tel que le coût par chèque ou le coût par compte, comme les organismes gouvernementaux ou ceux du secteur privé en utilisent couramment pour contrôler les coûts et l'efficience opérationnelle d'activités similaires.

4.159 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social devrait voir à ce que soit utilisé un processus efficace de comptabilisation, de contrôle et de communication des frais d'administration encourus pour le programme de la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada. En plus d'établir des systèmes fiables de communication de l'information financière, le ministère devrait faire en sorte que:

- **soient précisés clairement les rôles et les responsabilités en matière de contrôle des frais d'administration;**

- **soient signées. avec tous les ministères fournissant des services administratifs, des ententes précisant la nature et le niveau des services à fournir, les données de base ayant servi au calcul des coûts à inclure dans les frais imputés pour ces services et les indicateurs de performance à utiliser pour mesurer la qualité des services.**

Réponse du ministère: Le ministère comptabilise, contrôle et communique séparément les frais d'administration encourus par le Régime de pensions du Canada. Les frais d'administration aux programmes de la sécurité de la vieillesse et des allocations familiales ne sont pas tenus séparément. On envisagera la possibilité de les séparer dans le nouveau système de rapport de retraite financiers qui est en cours d'élaboration. On examinera les rôles et responsabilités en matière de contrôle des frais et on s'assurera qu'ils sont appropriés.

On effectue actuellement une étude globale des coûts d'administration du RPC. Une fois que les recommandations du groupe d'étude auront été approuvées, on a l'intention de négocier un protocole d'accord avec les ministères participants.

Examen indépendant des frais d'administration du Régime de pensions du Canada

4.160 La Loi sur le Régime de pensions du Canada exige que les frais d'administration soient portés au débit du Compte du régime de la manière suivante: Doit être payé sur le Ponds du revenu consolidé et porté au débit du Compte du régime de pensions du Canada... le coût de

l'application de la présente loi, sous l'autorité du Parlement.

4.161 Les ministères participants font chaque année une estimation de ces frais; la DGPRS les revoit et, chaque mois il y a recouvrement des frais auprès du Régime de pensions du Canada. En fin d'exercice, des redressements sont effectués en fonction des coûts réels. Le contrôleur du RPC fait un examen des frais et la Direction de la vérification, au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, en fait la vérification.

4.162 Lorsque le régime fut créé en 1965, le gouvernement jugea qu'il serait utile de soumettre ces frais à un examen indépendant et d'évaluer les risques de conflits d'intérêts. On créa alors un comité interministériel chargé de l'examen des frais d'administration du RPC; le Conseil du Trésor publia des lignes directrices sur le recouvrement des frais par les ministères participants et le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social obtint le pouvoir d'examiner et de vérifier tous les frais imputés par un autre ministère au compte du Régime de pensions du Canada pour les services administratifs fournis.

4.163 Bien que ces procédés aient été satisfaisants à l'époque, nous croyons que les méthodes présentement utilisées ne permettent pas un examen critique et une révision des frais d'administration du RPC qui soient pleinement valables. Voici pourquoi:

- Le comité interministériel chargé de l'examen des frais d'administration du RPC a été dissous en 1976. Il n'y a pas eu, depuis, de communications officielles ou régulières entre les ministères en ce qui a trait à l'administration du RPC.

- Bien que des modifications importantes, au cours des années, aient été apportées à la structure et au fonctionnement du RPC, les méthodes de recouvrement des frais n'ont pas été revues et modifiées, depuis 1974, et cela malgré les exigences du Conseil du Trésor. Par conséquent la politique devant servir à déterminer les frais à imputer au RPC et à préciser les modalités de l'imputation demeure imprécise.

- Pour recouvrer les frais auprès du RPC, les ministères participants utilisaient la méthode dite du crédit net. Il y a plusieurs années que le gouvernement a abandonné cette façon de faire dans la plupart des autres programmes parce que cela permettait aux ministères d'effectuer des dépenses d'un montant supérieur à celui autorisé par le Parlement.

- Le Conseil du Trésor accordait peu de place à l'étude et à l'examen critique des recouvrements de coûts lorsqu'il procédait à l'analyse des dépenses de programme. Divers groupes et divers analystes du Secrétariat du Conseil du Trésor examinaient les frais d'administration imputés au RPC par les ministères participant à l'administration du régime.

Personne n'analyse la situation du point de vue du RPC. En outre, les frais exigés par les ministères au delà des frais prévus ne sont pas examinés et approuvés par le Conseil du Trésor.

- Bien que la Direction de la vérification du ministère de la Santé et du Bien-être social ait réussi à retracer les paiements en trop du RPC et à repérer les secteurs où les contrôles financiers doivent être améliorés, les ministères n'ont pas toujours donné suite aux recommandations des vérificateurs (voir l'exemple no 5).

4.164 En 1982, on créa le poste de contrôleur du RPC. Ses principales fonctions étaient de faire un examen critique des frais d'administration et de les réviser. Le contrôleur a depuis grandement amélioré les contrôles exercés sur ces frais. Toutefois, le fait qu'il relève présentement du directeur de l'Administration financière (DGPSR) ne lui accorde pas toute l'indépendance dont il aurait besoin pour effectuer un contrôle libre et efficace des frais administratifs engagés par la DGPSR. Ces frais représentent approximativement le tiers des frais administratifs du RPC.

4.165 Cette situation et les lacunes que nous avons signalées dans les pages précédentes au sujet des systèmes d'établissement des coûts, font que les frais de fonctionnement d'un programme de plusieurs milliards de dollars sont encourus sans que le gouvernement ou le Parlement ne les examine comme il faut.

4.166 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les autres ministères participants sont au courant de plusieurs de ces lacunes depuis déjà un bon moment. En septembre 1984, le sous-ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a écrit au Secrétariat du Conseil du Trésor pour demander un examen complet et indépendant des politiques et méthodes actuelles avant trait au recouvrement des frais d'administration auprès du RPC. Voici la traduction d'un extrait de cette lettre:

> Après l'entrée en vigueur du Régime de pensions du Canada en 1965, le Conseil du Trésor a publié une directive qui contenait certaines lignes directrices sur le recouvrement des frais engagés par divers ministères pour administrer le régime. Ces lignes directrices ne concernaient pas tous les aspects de l'administration du RPC et elles devaient être modifiées au cours des années. Mais au fil des ans, chaque ministère a apporté des petites modifications aux procédés d'origine. Bien que chaque modification ait pu se justifier à l'époque, il faut bien admettre que les méthodes utilisées aujourd'hui par les ministères pour recouvrer les frais, ainsi que les principes qui sous-tendent ces méthodes, présentent des différences notables. Il est fort possible, à mon avis, qu'on ait surfacturé le RPC et que le régime subventionne en quelque sorte des activités de l'État.

4.167 Le Secrétariat du Conseil du Trésor approuva la demande en octobre 1984 et un groupe de travail, chargé d'examiner les politiques relatives aux coûts, a commencé ses travaux en avril 1985. Il devrait en publier les résultats au début de 1986. Bien que cette étude soit maintenant en cours, l'exemple no 5 donne une bonne idée des problèmes que pose la répartition équitable des coûts, à court terme.

Exemple no 5

Régime de pensions du Canada Frais d'administration

Formule inadéquate de partage des coûts

4.168 Cet exemple illustre quelques-unes des disparités occasionnées par l'une des formules de partage des coûts du RPC et le temps qu'il a fallu pour les régler.

4.169 Le ministère du Revenu national-Impôt perçoit les cotisations que les employeurs et les employés versent au RPC. En 1984-1985, ce ministère a recouvré auprès du RPC, 45 millions de dollars pour ce service, soit près de la moitié du total des frais d'administration du RPC. Le montant de la somme recouverte est calculée à l'aide d'une formule qui a été approuvée par le Conseil du Trésor en 1974.

4.170 Dès 1978, les vérificateurs internes du ministère de la Santé nationale et du Bien-être ont exprimé des réserves au sujet de cette formule. Depuis, ce ministère et celui du Revenu national-Impôt se sont penchés sur la formule et ont envisagé des solutions de rechange.

4.171 On s'est aperçu qu'en 1982-1983, Revenu national-Impôt avait réclamé au RPC, 1,27 $ chaque fois qu'il percevait 100 $ de contributions, soit presque trois fois plus que ce qu'il facturait à la Commission de l'emploi et de l'Immigration du Canada pour la perception des primes d'assurance-chômage (44 cents par tranche de 100 dollars). Cet écart s'explique en partie par les méthodes utilisées par le ministère du Revenu pour calculer les frais à recouvrer : il utilise un coût par compte pour calculer les frais à recouvrer de la CEIC alors que ceux recouvrés du RPC sont calculés en fonction du rapport entre les recettes totales su ministère du Revenu-Impôt et les fonds perçus par lui pour le compte du RPC.

4.172 En septembre 1984, en même temps qu'il proposait que soit effectuée une étude approfondie des principes directeurs et des méthodes de calcul des frais d'administration, le ministère de la Santé proposait au Conseil du Trésor une formule intérimaire qui devait réduire de 30 millions de dollars les frais payés par le RPC au ministère du Revenu au cours des trois années suivantes. Le ministère de la Santé estimait qu'il fallait remédier d'urgence à la situation.

4.173 En octobre 1984, le Secrétariat du Conseil du Trésor refusa de présenter la proposition au Conseil sous prétexte qu'il lui fallait d'abord achever l'étude d'ensemble qui était prévue.

4.174 En novembre 1984, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a réclamé à nouveau que des mesures soient prises immédiatement, étant donné qu'il faudrait environ trois ans avant que des changements proposés par l'étude puissent entrer en vigueur.

4.175 En avril 1985, le Secrétariat du Conseil du Trésor rejeta à nouveau la requête en ces termes :

> **il n'est pas sûr qu'un niveau de recouvrement des coûts du Régime de pensions du Canada qui serait choisi arbitrairement soit meilleur que celui qui est déterminé par la formule qui fait actuellement l'objet d'un examen. Soyez certains que le Secrétariat du Conseil du Trésor comprend bien les inquiétudes que contient votre lettre et la crainte que le recouvrement des frais auprès du RPC soit supérieur à ce qu'il devrait être. Néanmoins, il nous est difficile à l'heure actuelle de soumettre votre proposition aux ministres du Conseil du Trésor parce qu'elles suggère des modifications au principe de base des recouvrements des frais du RPC au moment même où s'effectue un examen approfondi de ces recouvrements.**

4.176 En mai 1985, la situation n'avait pas évolué.

Un public informé

4.177 Comme les régimes publics de retraite représentent près de 50 p. 100 du revenu des personnes âgées et comme ce ne sont pas tous les programmes qui offrent des pensions calculées en fonction du revenu, les personnes désireuses de s'assurer un revenu de retraite suffisant doivent savoir de combien les pensions versées par l'État viendront augmenter le revenu qu'elles tirent de l'épargne ou d'un régime parrainé par leur employeur.

4.178 En outre, compte tenu de ce que nous avons déjà dit sur la nécessité de préciser le genre et le niveau de service à fournir à la clientèle, aujourd'hui et à l'avenir, nous croyons que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social devrait songer à mettre sur pied un programme destiné à renseigner le public sur ce que chaque régime de retraite offre et n'offre pas, et à expliquer aux citoyens la manière dont les régimes publics de retraite et les régimes privés se complètent.

4.179 Un tel service pourrait fournir des renseignements sur les programmes et le montant des prestations, décrire les conditions d'admissibilité, donner des conseils en matière de fiscalité et de planification du revenu de retraite, et décrire les services offerts

(par exemple, le dépôt bancaire direct et la retenue des impôts à la source). Le bulletin semestriel "Rentes Actualités", publié par le Régime des rentes du Québec et distribué par les journaux quotidiens, est un exemple du type de programme qui peut être entrepris.

4.180 Nous considérons que c'est là un prolongement du genre d'information qui devrait figurer à la Partie III du Budget des dépenses à l'intention du Parlement. En effet, ceci permet de rendre compte des programmes, au sens le plus large, en faisant connaître ce qu'ils cherchent à accomplir.

4.181 En avril 1985, le ministère a commencé à envoyer des relevés individuels aux citoyens pour leur faire connaître le montant de leur contribution au Régime de pensions du Canada et les prestations auxquelles ils ont droit. A la fin de ce programme de quatre ans, le ministère aura expédié 13 millions de relevés. A notre avis, il s'agit là d'une excellente initiative et le ministère devrait en faire autant pour ses autres programmes.

4.182 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social devrait mettre sur pied des programmes permettant de mieux renseigner les citoyens sur les régimes publics de retraite administrés par le gouvernement fédéral et de préciser leur rôle dans le système canadien de revenu de retraite.

> Réponse du ministère: Le ministère est d'accord avec le vérificateur général que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social devrait mettre sur pied des programmes pour mieux renseigner les citoyens sur les régimes publics de retraite qu'il administre et pour préciser leur rôle dans l'ensemble du système canadien de revenu de retraite. Le ministère est conscient de cette situation depuis quelque temps et il prend actuellement des mesures pour y remédier. Le programme d'information des cotisants au Régime de pensions du Canada, lancé au printemps de 1985, est au nombre de ces mesures et d'autres initiatives seront mises à l'essai cet automne.

LES ENTREPRISES MIXTES ET EN COPARTICIPATION

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	5.1
But	5.7
Étendue	5.10
Données de base	
Généralités	5.17
Etudes antérieures	5.22
Profil et caractéristiques	
Nombre de sociétés	5.30
Types de sociétés	5.36
Propriété	5.38
Profil financier	5.40
Vérification	5.43
Renseignements à la disposition du Parlement	5.45
Le rapport annuel global du président du Conseil du Trésor	5.48
Les autres rapports	5.61
Le Budget des dépenses	5.67
Les Comptes publics	5.71
Les instruments habilitants	5.85
Conclusion	5.89
Pièces	

5.1 Sociétés visées par cette étude
5.2 Aperçu des intérêts du gouvernement dans des sociétés
5.3 Schéma des investissements du gouvernement dans des sociétés
5.4 Profil financier pour l'exercice clos en 1984
5.5 Renseignements dont disposent les assemblées législatives de certains pays

LES ENTREPRISES MIXTES ET EN COPARTICIPATION

Introduction

5.1 Le gouvernement fédéral, qui a la propriété exclusive des sociétés d'État, est aussi copropriétaire, avec d'autres personnes morales d'un certain nombre d'autres sociétés. La présente étude porte tout particulièrement sur les entreprises mixtes et en coparticipation. Il s'agit de sociétés à capital-actions dont les actions appartiennent directement au gouvernement fédéral ainsi qu'à des intérêts du secteur privé ou à d'autres gouvernements, et qui ont été constituées afin d'atteindre des objectifs communs. Notre étude visait à déterminer si les renseignements fournis au Parlement sur ces sociétés étaient satisfaisants.

5.2 Lorsqu'une entreprise appartient à la fois à l'Etat et à des intérêts du secteur privé (par exemple, la Corporation de développement du Canada ou la Société coopérative de l'énergie), on dit que c'est une entreprise "mixte". Les entreprises "en coparticipation" sont celles qui appartiennent à l'Etat canadien et à d'autres gouvernements (par exemple, la Lower Churchill Development Corporation ou la Société Inter-Port de Québec).

5.3 Le rapport du président du Conseil du Trésor concernant les sociétés en coparticipation du gouvernement canadien (Rapport annuel au Parlement sur les sociétés d'Etat et les autres sociétés en coparticipation du Canada, 1983-1984), déposé en juin 1985, énumère un total de 24 entreprises mixtes et en co-participation au 31 décembre 1984. Nous avons relevé une autre entreprise mixte (National Sea Products Limited) au cours de notre étude. Cependant, 12 des sociétés qui figurent sur la liste du Conseil du Trésor sont des sociétés dont des actions ont été remises au surintendant des faillites en vertu de la Loi sur la faillite. Il ne s'agit donc pas de sociétés que le gouvernement possède, conjointement avec d'autres intérêts, dans le but de réaliser des objectifs d'exploitation communs. Nous avons donc exclu ces 12 sociétés de notre étude. Les 13 autres, sur lesquelles nous nous sommes penchés (voir pièce 5.1), avaient au total un atif d'environ 8,7 milliards de dollars et un passif d'environ 7,1 milliards de dollars en 1984.

5.4 Dans des rapports antérieurs, le vérificateur général avait déjà question des entreprises mixtes et en coparticipation. En 1979, nous avions conclu qu'en raison des investissements dans ces sociétés, il était temps d'étudier le contrôle de ces sociétés et leur obligation de rendre compte. Notre Rapport de 1982 recommandait que le Parlement se penche "sur les questions de contrôle et d'obligation de rendre compte des entreprises mixtes et en coparticipation (...) dont la Couronne est actionnaire". En 1984, nous avons fait certaines remarques sur l'adoption du projet de loi C-24 modifiant la Loi sur l'administration financière en ce qui concerne le contrôle des sociétés d'Etat. Nous avons alors signalé que ce projet de loi n'abordait pas (et ne visait pas non plus à aborder) la question du contrôle des entreprises mixtes et en coparticipation ni leur obligation de rendre compte, et que le Parlement devrait envisager de quelle façon ces entreprises devraient rendre des comptes.

5.5 Au cours des dernières années, on a eu tendance à laisser de côté l'obligation de rendre compte des entreprises mixtes et en coparticipation, en raison de questions plus urgentes concernant les sociétés d'État. Les modifications apportées à la Loi sur l'administration financière, qui sont entrées en vigueur en septembre 1984, avaient pour but de répondre à un grand nombre de

ces questions. En examinant maintenant les entreprises mixtes et en coparticipation, on pourra ainsi compléter les mesures déjà prises relativement aux sociétés d'État.

Sociétés visées par cette étude (voir le paragraphe 5.3)

5.6 Il serait particulièrement opportun que le gouvernement procède à une étude de toutes les questions reliées à l'obligation de rendre compte des entreprises mixtes et en coparticipation du fait qu'il a annoncé son intention de privatiser un certain nombre de sociétés d'État, notamment Les Arsenaux canadiens Limitée Téléglobe Canada et Canadair Limitée. L'expérience a montré dans d'autres pays qu'à la suite d'un processus de privatisation, le gouvernement pouvait conserver certains intérêts dans les sociétés en cause, soit de façon permanente, soit pour une période de transition, ce qui donnait lieu à la création de nouvelles entreprises mixtes ou en coparticipation.

But

5.7 En vertu de la Loi sur l'administration financière, les sociétés d'Etat sont tenues de rendre compte au Parlement par l'intermédiaire du ministre responsable, mais les entreprises mixtes et en coparticipation ne sont soumises à aucune obligation semblable. Ces entreprises sont représentées par des administrateurs et des dirigeants qui, conformément aux dispositions législatives s'appliquant à la plupart des sociétés, doivent agir au mieux des intérêts de la société. A ce titre, ils agissent au mieux des intérêts de tous les actionnaires, que ce soient le gouvernement fédéral, ds sociétés privées, des particuliers ou d'autres gouvernements. Néanmoins, les intérêts du gouvernement fédéral dans ces sociétés représentent un investissement des deniers publics au nom des contribuables, et c'est au Parlement qu'il incombe d'autoriser cet investissement. En tant qu'investisseur des deniers publics et actionnaire d'entreprises mixtes et en coparticipation, le gouvernement est responsable devant le Parlement d'investissements qui représentent, au prix coûtant, plus d'un demi-milliard de dollars; il doit également rendre compte de la réalisation des objectifs de la politique d'intérêt public qui s'y rattachent et de leur validité actuelle.

5.8 Pour que le Parlement puisse examiner et autoriser en toute connaissance de cause l'engagement et les dépenses de fonds publics relativement aux entreprises mixtes et en coparticipation, et obliger le gouvernement à rendre compte de la réalisation des objectifs d'intérêt public, il doit disposer de renseignements pertinents. Le Parlement doit être informé du but, de la nature et de l'envergure des investissements gouvernementaux dans les entreprises mixtes et en coparticipation, des dépenses gouvernementales ainsi que des opérations, de la situation financière et des résultats de ces sociétés. De même, il doit pouvoir obtenir tout autre renseignement nécessaire pour obliger les ministres concernés à rendre compte de l'exercice des droits et des responsabilités du gouvernement en tant qu'actionnaire.

5.9 L'une des fonctions du Bureau est d'évaluer les renseignements qui sont fournis à la Chambre des communes pour lui permettre d'examiner de près les programmes et les activités financières du gouvernement. C'est pourquoi notre étude a surtout cherché à déterminer si les renseignements que le gouvernement fournit au Parlement pour s'acquitter de son obligation de rendre compte des entreprises mixtes et en coparticipation étaient satisfaisants. Plus particulièrement, nous avons entrepris:

- de cerner et de décrire la nature et l'envergure des intérêts du gouvernement fédéral

dans les entreprises mixtes et en coparticipation;

- d'examiner et d'évaluer les renseignements dont dispose actuellement le Parlement sur ces sociétés;

- d'examiner les moyens par lesquels ces renseignements sont transmis au Parlement.

Étendue

5.10 Nous avons adopté la définition des entreprises mixtes et en coparticipation énoncée dans le rapport annuel du président du Conseil du Trésor sur les intérêts du gouvernement dans des sociétés, déposé en juin 1985. Dans ce document, les entreprises mixtes et en coparticipation sont définies comme des "entreprises dont le capital-actions appartient à 1' État et à d'autres gouvernements ou organismes, afin d'encourager la réalisation d'objectifs communs". Nous avons également pris, pour point de départ, la liste des sociétés figurant dans ce document.

5.11 Nous avons exclu de notre étude certaines sociétés qui n'étaient pas la propriété exclusive et directe du gouvernement fédéral. Les filiales qui appartiennent en partie à une société d'État (plus de 50 p. 100 et moins de 100 p. 100) ou leurs sociétés affiliées (participation inférieure à 50 p. 100) ont été laissées de côté puisque ces sociétés sont principalement responsables envers leur société mère. En vertu de la Loi sur l'administration financière, les sociétés d'État mères sont tenues de rendre compte au Parlement, par l'intermédiaire du ministre responsable, de leurs investissements dans des filiales et des sociétés affiliées. Par conséquent, aux fins de la présente étude, nous avons conclu que les mécanismes qui permettent aux sociétés affiliées et aux filiales n'appartenant pas exclusivement à des sociétés d'État de rendre compte pouvaient répondre aux besoins.

5.12 Nous avons également exclu un groupe d'organismes classés sous la rubrique "autres entités" dans le rapport annuel du président du Conseil du Trésor. Bien que le gouvernement du Canada ait le droit de nommer une ou plusieurs personnes au conseil d'administration ou à l'organe de direction de ces entités, celles-ci ne disposaient pas de capital-action et, de ce fait, ne pouvaient faire partie de l'étude.

5.13 La pièce 5.2 illustre la structure des intérêts du gouvernement dans des sociétés au 31 décembre 1984; on a indiqué en caractères gras les types de sociétés visées par la présente étude.

5.14 Nous n'avons pas cherché à examiner comment le gouvernement gérait ses investissements dans les entreprises mixtes et en coparticipation, ni à savoir si le recours à de telles entreprises était un moyen efficace de mettre à exécution les politiques gouvernementales. Enfin, nous n'avons pas examiné les opérations ni les procédures internes de chacune des sociétés.

5.15 Comme nous cherchions surtout à déterminer si les renseignements mis à la disposition du Parlement étaient adéquats, et non à examiner des questions précises concernant les sociétés, notre étude s'est appuyée sur des renseignements du domaine public, notamment:

- le rapport annuel du président du Conseil du Trésor déposé en juin 1985 et intitulé

Rapport annuel au Parlement sur les sociétés d'Etat et les autres sociétés en coparticipation du Canada, 1983-1984, ainsi que les rapports antérieurs publiés par le Secrétariat du Conseil du Trésor au sujet des intérêts du gouvernement dans des sociétés;

- les rapports annuels des entreprises mixtes et en coparticipation;
- les Comptes publics;
- le Budget des dépenses;
- les autorisations, telles que les dispositions législatives habilitantes;
- les rapports des études antérieures portant en tout ou en partie sur les entreprises mixtes et en coparticipation;
- la documentation concernant ce domaine.

5.16 En outre, nous avons étudié la façon dont les entreprises mixtes et en coparticipation rendent compte de leurs activités dans d'autres pays, et en particulier quels renseignements sont communiqués aux assemblées législatives. Pour cela, nous avons dépouillé des documents et avons communiqué par écrit avec les vérificateurs chargés de ces questions dans ces pays.

Données de base

Généralités

5.17 Dans l'optique du gouvernement, les entreprises mixtes et en coparticipation semblent offrir autant d'avantages et de désavantages que les autres formes d'intervention gouvernementale dans l'économie. Le tableau suivant résume les principaux avantages et désavantages de chacune.

Entreprises mixtes	Entreprises en coparticipation
Avantages:	Avantages:
o moins de fonds publics requis pour servir l'intérêt public	o permettent d'améliorer la collaboration intergouvernementale
o accès à l'esprit d'initiative des entrepreneurs du secteur privé	o répartissent les responsabilités fiscales entre les gouvernements
o participation du secteur privé aux grandes décisions économiques	o permettent d'éviter les problèmes constitutionnels et de compétence

Désavantages:

- o difficulté d'éviter que le gouvernement soit perçu comme "moralement" responsable en cas de manquement et d'échec ou lorsqu'il faut plus de capitaux
- o le gouvernement et les actionnaires du secteur privé peuvent envisager des orientations différentes

Désavantages:

- o en pratique, le gouvernement fédéral risque d'avoir toute la responsabilité financière sans avoir tout le contrôle
- o les actionnaires gouvernementaux peuvent envisager des orientations différentes

5.18 Le gouvernement fédéral s'est associé avec le secteur privé et avec d'autres gouvernements pour former des entreprises depuis les années 1910. La Commission du prêt agricole (aujourd'hui la Société du crédit agricole, société d'Etat figurant en annexe à la Loi sur l'administration financière) fut créée en 1927 avec le statut d'entreprise mixte; la Banque du Canada (aujourd'hui société d'Etat) fut une entreprise mixte entre 1936 et 1938. Le gouvernement fédéral s'est associé avec le gouvernement de la Nouvelle-Écosse pour former la Commission de secours d'Halifax en 1917; avec le gouvernement de l'Alberta pour créer la Eastern Rockies Forest Conservation Board en 1948; avec celui de la Colombie-Britannique pour établir la Fraser Valley Dyking Board en 1948 et, finalement, avec le gouvernement du Manitoba pour créer la Greater Winnipeg Dyking Board en 1950.

5.19 Dans les années 1960 et au début des années 1970, le gouvernement fédéral a mis sur pied plusieurs entreprises mixtes. Parmi celles-ci, les plus importantes et les mieux connues sont Panarctic Oils Limited (aujourd'hui filiale de Pétro-Canada), Télésat Canada et la Corporation de développement du Canada. Panarctic Oils Limited fut créée en 1966 pour effectuer de la prospection pétrolière et de gazière dans l'archipel arctique canadien. Télésat Canada fut créée en 1969 pour établir des services de télécommunication entre différents points du Canada. Enfin, la Corporation de développement du Canada a été mise sur pied en 1971 pour encourager l'établissement et l'expansion de sociétés privées, contrôlées et administrées par des Canadiens, et pour fournir à la population de nouvelles possibilités d'investissements dans le développement économique du pays.

5.20 Entre 1972 et 1982, le gouvernement n'a mis sur pied aucune entreprise mixte d'importance. En 1982, cependant, la Société coopérative de l'énergie a été créée pour fournir la possibilité à un certain nombre de coopératives de se joindre à l'industrie canadienne du pétrole et du gaz naturel, et favoriser ainsi l'accroissement des intérêts canadiens dans l'industrie, conformément à l'objectif du gouvernement. En 1983, deux sociétés de portefeuille, soit la 125457 Canada Limited (aujourd'hui la NSHOLDCO . Limited) et la 125459 Canada Limited, ont été mises sur pied dans le but de restructurer certaines entreprises de pêche de la région de l'Atlantique, plus particulièrement la National Sea Products Limted de la Nouvelle-Écosse et la Fishery Products

International Limited de Terre-Neuve.

5.21 Pour ce qui est des années à venir, le gouvernement a fait connaître son intention de vendre tous ses intérêts dans la Corporation de développement du Canada. Toutefois, il se pourrait également (comme on l'a indiqué précédemment) que de nouvelles entreprises mixtes ou en coparticipation soient créées, de façon permanente ou temporaire, par suite de la privatisation de sociétés qui sont actuellement la propriété exclusive du gouvernement.

Études antérieures

5.22 Outre nos rapports annuels, quelques autres études importantes effectuées au cours des huit dernières années et portant sur les sociétés d'Etat ont également traité de l'obligation dans laquelle sont les entreprises mixtes et en coparticipation de rendre compte de leurs activités.

5.23 La Commission Lambert La Commission royale Lambert sur la gestion financière et l'imputabilité a mené une vaste enquête sur les meilleurs moyens d'assurer une gestion financière et une reddition de comptes efficaces au sein de l'administration fédérale, à savoir dans les ministères, les sociétés d'Etat, les entreprises mixtes et en coparticipation et les entités quasi publiques.

5.24 Dans son rapport final, déposé en 1979, la Commission constatait que les liens entre les sociétés en cause, le gouvernement et le Parlement étaient assujettis à un certain nombre de dispositions se trouvant dans des lois constitutives précises et dans le droit fédéral ou provincial sur les corporations, et elle jugeait la situation insatisfaisante. En particulier, le rapport signalait que les limites de l'activité du gouvernement n'étaient pas clairement définies et qu'il n'existait aucun mécanisme garantissant que toutes les sociétés dans lesquelles le gouvernement avaient des intérêts directs devaient rendre compte, d'une certaine façon, au gouvernement et au Parlement.

5.25 En ce qui concerne les renseignements mis à la disposition du Parlement, la Commission recommandait que l'on prévoie un mécanisme approprié pour faire rapport et communiquer les renseignements voulus. À cet égard, la Commission concluait que:.

- les entreprises en coparticipation, de même que leurs filiales, devaient figurer dans les annexes de la Loi sur l'administration financière;

- le ministre désigné devait étre la personne responsable qui fait le lien entre une entreprise en coparticipation et le Parlement;

- le ministre désigné devait déposer le rapport annuel de la société devant le Parlement et, en outre, signaler au Parlement toute autre question d'importance sur laquelle des renseignements seraient normalement mis à la disposition des actionnaires.

5.26 Le Comité des comptes Publics. Au cours des dernières années, le Comité permanent des comptes publics a publié un certain nombre de rapports qui renfermaient des recommandations portant sur le contrôle et la direction des sociétés "contrôlées par le gouvernement" et sur leur obligation de rendre des comptes. Le second rapport du Comité à la Chambre des communes, en date du 11 avril 1978, définissait les sociétés contrôlées par le gouvernement comme des sociétés

"dans lesquelles le gouvernement du Canada détient directement ou indirectement des actions, des intérêts d'affiliation ou autres qui donnent droit à plus de 50 p. 100 des votés lors de l'élection des administrateurs".

5.27 Toutefois, étant donné que la grande majorité des sociétés visées par notre étude ne sont pas des sociétés contrôlées par le gouvernement selon la définition ci-dessus, les observations et les recommandations du Comité ne s'appliquent qu'en partie à notre liste d'entreprises mixtes et en coparticipation.

5.28 Les initiatives du gouvernement En 1984, la loi C-24 a modifié les dispositions de la Loi sur l'administration financière régissent le contrôle des sociétés d'Etat et leur obligation de rendre compte. Les modifications apportées avaient pour but principal d'établir un nouveau cadre précisant les conditions dans lesquelles les sociétés d'Etat mères et leurs filiales en propriété exclusive devaient rendre compte; toutefois, certaines dispositions risquent d'avoir une incidence sur la création ou l'acquisition d'entreprises mixtes et en coparticipation et sur les renseignements mis à la disposition du Parlement au sujet de ces sociétés. Mentionnons en particulier les dispositions suivantes:

- Il faut être habilité par une loi fédérale pour constituer une société dont des actions seront détenues par Sa Majesté directement, pour son compte ou par l'intermédiaire d'une fiducie.

- Il faut être habilité par une loi fédérale pour acquérir des actions d'une société qui, lors de l'acquisition, seront détenues par Sa Majesté directement, pour son compte ou par l'intermédiaire d'une fiducie.

- Le président du Conseil du Trésor est tenu de faire déposer devant le Parlement un rapport annuel global qui contient notamment la liste, à une date déterminée, de toutes les sociétés dont les actions sont détenues par Sa Majesté, une société d'État, pour leur compte ou en fiducie pour elles.

5.29 Le gouvernement n'a pas encore procédé à une étude officielle des entreprises mixtes et en coparticipation. Dans un livre vert intitulé Corporations de la Couronne.: direction, contrôle, imputabilité; gouvernement du Canada, propositions, publié en 1977, le gouvernement indiquait qu'il étudiait le degré approprié de contrôle et de direction qu'il devait exercer à l'égard des entreprises mixtes, et le genre d'examen que le Parlement devait effectuer. Il annonçait en outre que des propositions législatives pourraient être formulées dans un avenir rapproché. L'étude ne fut pas terminée et aucune disposition législative portent expressément sur les entreprises mixtes et en coparticipation ne fut proposée au Parlement.

Profil et caractéristiques

Nombre de sociétés

5.30 Notre étude a porté sur 13 entreprises mixtes et en coparticipation appartenant directement au gouvernement. Certaines de ces entreprises ont des filiales ou des sociétés affiliées -

environ 80 - dont la plupart sont des filiales ou des sociétés affiliées appartenant directement et indirectement à la Corporation de développement du Canada.

5.31 Bien que le nombre de sociétés actuellement classées comme entreprises mixtes et en coparticipation soit relativement peu élevé, la liste n'est pas figée. Le statut d'une société peut changer à l'occasion, certaines qui peut entraîner des ajouts ou des retraits à la liste des entreprises mixtes et en coparticipation. Alors que certlines sociétés qui y figurent ont été créées expressément comme entreprises mixtes ou en coparticipation, d'autres étaient antérieurement des sociétés privées ou des sociétés en propriété exclusive du gouvernement. De même, des sociétés qui étaient auparavant des entreprises mixtes et en coparticipation ont été par la suite reclassées, vendues ou dissoutes. La pièce 5.3 illustre certaines processus.

Pièce 5.3

5.32 Le gouvernement a acquis des intérêts dans des entreprises mixtes et en coparticipation soit en les mettant sur pied (par exemple, Télésat Canada), soit en acquérant des actions dans des sociétés existantes par différents moyens tels que l'achat (par exemple, la Compagnie de navigation Canarctic Limitée) ou un échange contre des services fournis (par exemple, Nanisivik Mines Limitée), ou par suite du manquement au remboursement d'emprunts (par exemple, la Consolidated Computer Incorporated, qui fut à une époque une entreprise mixte et qui fut par la suite vendue à une entreprise privée).

5.33 Le gouvernement peut également devenir copropriétaire d'une société en privatisant des sociétés qui lui appartiennent exclusivement; le gouvernement peut conserver une partie des actions, soit de façon permanente, soit pour une période de transition. La privatisation récente d'industries anciennement nationalisées au Royaume Uni a ainsi entraîné la création de plusieurs entreprises mixtes.

5.34 C'est un processus semblable auquel on a assisté dans le cas de la Corporation de développement du Canada. Cette société fut créée pendant l'exercice 1971-1972, et le Canada en détenait toutes les actions jusqu'à la première émission publiqe de ses actions en 1975. Depuis certaines temps, les intérêts du Canada dans cette société n'ont cessé de diminuer; le Canada ne détient plus maintenant qu'environ 47 p. 100 des droits de vote et qu'environ 83 p. 100 des actions ordinaires. En mai 1985, le gouvernement a annoncé son intention de vendre un grand nombre de ses actions dans cette société et de se défaire, par la suite, de toutes ses actions. Au 6 septembre 1985, le gouvernement avait mis en vente par versements échelonnés 23 millions des 30,7 millions d'actions qu'il détient de la Corporation de développement du Canada. Chaque reçu de versement donne droit à l'acquisition d'une action si le versement final est effectué dans un délai d'un an. Le gouvernement conservera les actions tant que le paiement final ne sera pas effectué. Lorsque toutes ces actions seront vendues, le gouvernement ne détiendra qu'environ 11 p. 100 des droits de vote.

5.35 Un certlin nombre de sociétés qui, depuis 1977, ont figuré à un moment donné sur la liste des entreprises mixtes et en coparticipation, n'y figurent plus. Certaines de ces entreprises ont été classées dans une autre catégorie. Dans d'autres cas, les actions ont été vendues ou transférées, ou encore les sociétés ont été dissoutes. Par exemple, dans le rapport annuel du président du Conseil

du Trésor déposé en juin 1985, une nouvelle catégorie a été créée pour englober les organismes internationaux. Cinq de ces organismes avaient été classés comme entreprises en coparticipation dans la publication du Secrétariat du Conseil du Trésor intitulée Sociétés de la Couronne et autres sociétés en coparticipation du gouvernement canadien, qui a paru en mars 1984. On peut également mentionner la vente d'actions de La Société du parc industriel et commercial aéroportuaire de Mirabel en 1982- 1983, le transfert des actions détenues par le gouvernement dans la société Producteurs de l'Arctique canadien Limitée à cette même société, également en 1982-1983, et la liquidation de l'entreprise mixte inactive Shong Way Shi Corporation Limited en 1982.

Types de sociétés

5.36 Quatre des 13 sociétés étudiées, soit Lower Churchill Development Corporation, Newfoundland and Labrador Development Corporation Ltée, North Portage Development Corporation et la Société Inter-Port de Québec, sont des entreprises en coparticipation. Les neuf autres sont des entreprises mixtes. Trois de ces dernières sont hybrides, c'est-à-dire que d'autres gouvernements et des intérêts du secteur privé en possèdent des actions. Nous avons classé ces trois entreprises (Télésat Canada, 125459 Canada Limited et National Sel Products Limited) comme des entreprises mixtes étant donné que le secteur privé a des intérêts dans chacune d'elles.

5.37 Ces sociétés représentent différents secteurs, notamment les mines, la navigation, les télécommunications, l'énergie, la pêche et le développement régional et communautaire. Certaines son des sociétés de portefeuille et d'autres sont des sociétés en exploitation. L'une d'elles (Mohawk St-Régis Lacrosse Ltée) est inactive.

Propriété

5.38 La proportion d'actions payées que détenait le gouvernement fédéral en 1984 allait de 18 p. 100 dans le cas de Nanisivik Mines Ltée à plus de 60 p. 100 dans le cas de 125459 Canada Limited. Le gouvernement fédéral détient plus de 50 p. 100 des actions avec droit de vote (et par conséquent détient des intérêts majoritaires) dans deux de ces sociétés, soit la Compagnie de navigation Canarctic Limitée et 125459 Canada Limited. Dans la plus importante des sociétés mixtes et en coparticipation, la Corporation de développement du Canada, le gouvernement détient moins de 50 p. 100 des droits de vote.

5.39 Les entreprises mixtes et en coparticipation peuvent appartenir à beaucoup d'autres personnes physiques et morales, notamment des particuliers, des sociétés, des coopératives, des gouvernements provinciaux et municipaux et d'autres. Par exemple, quelque 35 000 Canadiens ont des actions de la Corporation de développement du Canada; Mineral Resources International Limited, qui est une société privée, est un actionnaire majoritaire de Nanisivik Mines Ltée; la Société coopérative de l'énergie appartient en partie à un certlin nombre d'institutions coopératives financières, agricoles, de services et de mise en marché; finalement, North Portage Development Corporation appartient, à parts égales, à la ville de Winnipeg, à la province du Manitoba et au gouvernement du Canada.

Profil financier

5.40 Selon les données les plus récentes (voir la pièce 5.4), les entreprises mixtes et. en coparticipation avaient en 1984 un actif total de 8,7 milliards de dollars et un passif total de 7,1 milliards de dollars. À titre de comparaison, l'actif des sociétés d'État figurant dans les annexes de la Loi sur l'administration financière s'élevait à 49 milliards de dollars et leur passif à 37,6 milliards de dollars pour l'exercice se terminant le 31 juillet 1984 ou avant. Une bonne partie de l'actif et du passif des entreprises mixtes et en coparticipation est constituée de l'actif et du passif consolidés de la Corporation de développement du Canada (respectivement 7,6 milliards de dollars et 6,5 milliards de dollars).

5.41 L'avoir du Canada dans ces sociétés représentait, au prix coûtant, plus d'un demi-milliard de dollars en 1984. A la fin de 1983-1984, la valeur des prêts qui avaient été émis par le gouvernement fédéral à des entreprises mixtes et en coparticipation et qui n'étaient pas encore remboursés s'élevait à 53 millions de dollars.

5.42 Les entreprises mixtes et en coparticipation peuvent recevoir des subventions et des contributions dans le cadre de différents programmes gouvernementaux, au même titre qe d'autres sociétés admissibles. En 1983-1984, les subventions et les contributions faites par le gouvernement fédéral aux entreprises qui nous concernent s'élevaient à 6,7 millions de dollars.

Vérification

5.43 Les entreprises mixtes et en coparticipation sont assujetties à une attestation financière de la même façon que les entreprises privées. Une vérification législative, pouvant comprendre une vérification de la conformité aux textes réglementaires et de l'optimisation des ressources, n'est pas effectuée.

Pièce 5.4

5.44 La plupart des entreprises mixtes et en coparticipation ont été constituées ou sont exploitées en vertu de lois fédérales ou provinciales sur les sociétés. À certaines titre, elles sont assujetties à des dispositions relatives à la vérification qui exigent une attestation de leurs états financiers. En outre, la Loi sur la Corporation de développement du Canada ainsi que la Loi de la Télésat Canada exigent que ces deux sociétés fassent l'objet de vérifications conformément aux dispositions des lois fédérales sur les sociétés. La loi provinciale spéciale qui constituait la Société Inter-Port de Québec ne renferme pas de disposition précise quant au type de vérification exigée, mais elle prévoit que les comptes de la société peuvent être vérifiés par le Bureau du vérificateur général du Québec. Toutefois, c'est un cabinet d'experts-comptables qui a été nommé pour effectuer la vérification, et les rapports des vérificateurs de cette société indiquent que les attestations financières ont été faites.

Renseignements à la disposition du Parlement

5.45 Un certain nombre de renseignements sur les entreprises mixtes et en coparticipation sont à la disposition du Parlement ou peuvent lui être fournis. Les principales sources d'information sont les suivantes:

- le rapport annuel global du président du Conseil du Trésor, qui doit être déposé devant le Parlement conformément à l'article 153 de la Loi sur l'administration financière;

- d'autres rapports, dont les rapports annuels des sociétés ou des ministères relevant des ministres responsables;

- le Budget principal des dépenses et les Budgets supplémentaires, qui permettent au Parlement d'examiner les propositions du gouvernement en matière de dépenses;

- les Comptes publics, qui résument les opérations financières du gouvernement au cours de l'exercice précédent, y compris les opérations des sociétés d'Etat et de certaines autres entités dont les comptes sont tenus séparément de ceux du Canada;

- les instruments habilitants, y compris les documents de constitution en société, les ententes entre les actionnaires et les lois autorisant la constitution en société ou l'acquisition de sociétés.

5.46 D'autre part, lorsqu'ils contrôlent l'utilisation des deniers publics et s'assurent qu'il y a un compte rendu des dépenses de fonds publics, les parlementaires peuvent demander des renseignements supplémentaires aux ministres responsables.

5.47 La pièce 5.5 fournit des exemples de renseignements mis à la disposition des assemblées législatives de quelques autres pays.

Le rapport annuel global du président du Conseil du Trésor

5.48 En vertu de l'article 153 de la Loi sur l'administration financière, le président du Conseil du Trésor doit faire déposer devant chaque chambre du Parlement un rapport annuel global sur les activités de toutes les sociétés d'Etat mères. Le rapport doit contenir notamment la liste, à une date déterminée, de toutes les personnes morales dont un nombre quelconque d'actions sont détenues par Sa Majesté, pour son compte ou en fiducie pour elle. Le premier rapport annuel, intitulé Rapport annuel au Parlement sur les sociétés d'Etat et les autres sociétés en coparticipation du Canada, 1983-1984, a été déposé en juin 1985 et, à l'avenir, sera renvoyé en permanence au Comité des comptes publics. Il fournit des données sur la situation des entreprises mixtes et en coparticipation au 31 décembre 1984.

5.49 La partie II du rapport fournit la liste la plus complète qui existe des entreprises mixtes et en coparticipation. Certaines document remplace la publication du Secrétariat du Conseil du Trésor intitulée Sociétés de la Couronne et autres sociétés en coparticipation du gouvernement canadien, parue la dernière fois en mars 1984. En plus de renfermer une liste des entreprises mixtes et en coparticipation, le rapport fournit la raison sociale de chacune de ces entreprises, son siège social, le ministre responsable, l'année de constitution et la loi en vertu de laquelle l'entreprise a été constituée, la date de fin d'exercice, le vérificateur et une description du mandat de la société; mais ces renseignements ne sont pas fournis pour les sociétés dont le gouvernement détient des actions en vertu de la Loi sur la faillite.

5.50 Aux termes du paragraphe 153 (3) de la Loi sur l'administration financière, seule une liste des raisons sociales des entreprises mixtes et en coparticipation est requise. Toutefois, selon nous, l Direction générale des sociétés d'Etat du Conseil du Trésor et du ministère des Finances (qui est chargée de la compilation des données) voudrait que le rapport contienne au moins autant de renseignements que le document qui l'a précédé et donne davantage l'assurance que toutes les sociétés concernées y figurent.

5.51 Si l'on compare les renseignements contenus dans certaines premier rapport annuel aux renseignements qui figuraient dans les rapports antérieurs sur les intérêts du gouvernement dans des sociétés, on constate plusieurs améliorations. Ainsi, on a corrigé des erreurs qui avaient été faites dans la classification des sociétés, on a rajouté certaines sociétés qui ne figuraient pas auparavant sur la liste et l'on a inclus des renseignements qui manquaient jusque-là.

5.52 Les méthodes de cueillette et de vérification des données, qui avaient été relativement informelles dans le passé, ont été améliorées en 1985; en effet, on a demandé aux sous-ministres de confirmer et de mettre à jour les données concernant les entreprises mixtes et en coparticipation dont leur ministre est responsable. Malgré tout, la cueillette de données uniformes et fiables a posé quelques difficultés à la Direction générale des sociétés d'Etat car les centres de responsabilité des ministères n'étaient pas toujours bien définis. Dans le cas des deux sociétés de pêche qui sont des sociétés de portefeuille, il a été difficile de recueillir des données fiables parce qu'on ne savait pas avec certitude qui était responsable de ces sociétés au niveau fédéral au moment de la cueillette des données.

5.53 Les renseignements fournis au sujet de HSHOLDCO Limited et de 125459 Canada Limited indiquent que ces deux sociétés ont été constituées en 1983 en vertu, respectivement, de la Loi sur les sociétés de la Nouvelle-Écosse et de la Loi sur les sociétés de Terre-Neuve. En réalité, les deux sociétés en question ont été constituées en vertu de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes (LSCC) en 1983. À l'origine, la NSHOLDCO Limited fut constituée au niveau fédéral sous la raison sociale 125457 Canada Limited; les activités de cette société ont pris fin en vertu de la LSCC en juin 1984 et ont été reprises par la suite en vertu de la Loi sur les sociétés de la Nouvelle-Ecosse. Sa raison sociale est devenue NSHOLDCO Limited en juillet 1984. La 125459 Canada Limited est toujours une entreprise constituée au niveau fédéral bien qu'elle ait été enregistrée dans la province de Terre-Neuve en 1984. En outre, étant donné que le nom du vérificateur n'est fourni ni pour NSHOLDCO Limited ni pour 125459 Canada Limited, il est impossible de déterminer, à partir du rapport, si des vérificateurs ont été nommés.

5.54 Nous avons également constaté, au cours de notre étude, que National Sea Products Limited est une entreprise mixte; en effet le gouvernement du Canada détent 1 527 043 actions ordinaires de cette société. Toutefois, elle ne figurait pas sur la liste des entreprises mixtes et en coparticipation.

5.55 Depuis 1977, deux principes servaient à classer les renseignements donnés sur les listes établies par le Secrétariat du Conseil du Trésor au sujet des sociétés en coparticipation du gouvernement: le degré de propriété et la nature de la propriété. Ainsi, on distinguait les sociétés en propriété exclusive des sociétés en propriété non exclusive, d'une part, et, d'autre part, les sociétés à

capital-actions des sociétés sans capital-actions.

5.56 Le rapport de juin 1985 établit une nouvelle classe d'entités, celle des organismes internationaux. Cette catégorie comprend aussi bien des organismes à capital- actions (auparavant classés comme entreprises mixtes et en coparticipation) que des organismes sans capital-actions (auparavant classés comme "autres entités"), sans établir de différence entre ces deux types de propriétés. Nous convenons que les organismes internationaux ont des caractéristiques uniques qui peuvent justifier l'établissement d'une classe distincte. En effet, certaines ne sont pas des sociétés canadiennes; elles ont une fonction de développement international et elles bénéficient d'un statut, d'immunités et de privilèges spéciaux. Toutefois, à cause de cette classification, rien n'indique au lecteur du rapport que certains de ces organismes internationaux sont des entreprises à capital-actions qui appartiennent en copropriété à l'Etat ainsi qu'à d'autres gouvernements et même à des organismes et qu'ils ont été créés dans le but d'atteindre des objectifs communs.

5.57 Ces organismes internationaux sont des entités importantes. Selon les données fournies dans les Comptes publics de 1983-1984, le Canada souscrit au capital de sept de ces organismes; au 31 mars 1984, le montant total de ces souscriptions s'élevait à 1,6 milliard de dollars.

5.58 Enfin, des renseignements qui pourraient être très utiles au sujet des entreprises mixtes et en coparticipation ne sont pas fournis dans le rapport:

- Le rapport ne renferme pas de renseignements sur la nature et l'envergure de la participation gouvernementale, les profils financiers des sociétés et les objectifs du gouvernement fédéral.

- Le rapport n'indique pas si une société est une entreprise mixte ou une entreprise en coparticipation, ni qui en sont les autres propriétaires.

- Le rapport ne donne pas de renseignements sur les filiales ou les sociétés affiliées des entreprises mixtes et en coparticipation. Des rapports de même nature publiés antérieurement fournissaient une liste des filiales des entreprises mixtes et en coparticipation (à l'exception de celles de la Corporation de développement du Canada).

5.59 Il est toutefois à noter que l'article 153 de la Loi sur l'administration financière n'exige pas que le président du Conseil du Trésor publie ces renseignements. Par conséquent, la Direction générale des sociétés d'Etat du Conseil du Trésor et du ministère des Finances n'a pas été officiellement investie du mandat ni du pouvoir de compiler des renseignements concernant les entreprises mixtes et en coparticipation autres que ceux qui sont nécessaires pour établir la liste des raisons sociales de ces entreprises.

5.60 Néanmoins, étant donné l'importance considérable que pourrait revêtir certaines rapport à titre de répertoire central des renseignements sur les intérêts du gouvernement dans les entreprises mixtes et en coparticipation, nous croyons que certaines améliorations à certaines document permettraient aux parlementaires de mieux comprendre la nature, l'envergure et le but de la participation gouvernementale. Afin de fournir un cadre plus complet pour la présentation de

rapports au Parlement, il serait utile que le document renferme les renseignements suivants:.

- les objectifs pour lesquels le gouvernement a des intérêts dans ces entreprises;
- le pourcentage de l'intérêt détenu par le gouvernement;
- le profil financier de la société concernée;
- la nature et l'envergure de l'investissement gouvernemental;
- une mention indiquant s'il s'agit d'une entreprise mixte ou d'une entreprise en coparticipation;
- les autres actionnaires importants de la société en question;
- des explications pour les sociétés qui sont ajoutées à la liste ou qui en sont retirées.

Après la publication du premier rapport, la Direction générale des sociétés d'Etat a effectué plusieurs changements en vue d'améliorer le questionnaire qui sert à recueillir les données sur les entreprises mixtes et en coparticipation. De plus, on nous a informés que le deuxième rapport annuel contiendrait de nouveaux renseignements, notamment le pourcentage des actions détenues par le gouvernement et comment la participation au capital-actions d'une entreprise aide à atteindre les objectifs du gouvernement.

Les autres rapports

5.61 Le Parlement reçoit officiellement d'autres rapports annuels portant, en tout ou en partie, sur certaines entreprises mixtes et en coparticipation. Certaines sont:

- le rapport annuel sur l'application de la Loi sur la restructuration du secteur des pêches de l'Atlantique;
- le rapport annuel de Télésat Canada;
- les rapports annuels des ministères.

5.62 Le rapport annuel concernant la Loi sur la restructuration du secteur des pêches de l'Atlantique. La Loi sur la restructuration du secteur des pêches de l'Atlantique a reçu la sanction royale le 30 novembre 1983. En vertu de cette loi, le ministre est autorisé, entre autres, à acquérir et à détenir des actions dans des entreprises de pêche, ou à céder ses actions. La loi exige également que le ministre des Pêches et Océans fasse déposer devant chaque chambre du Parlement un rapport annuel sur l'application de cette loi. Certaines rapport doit être déposé au plus tard le cinquième jour de séance suivant le premier juin après la fin de l'exercice sur lequel porte le rapport. Ainsi, le premier de ces rapports, qui visait l'exercice 1983-1984, devait être déposé en juin 1984. Il n'a été déposé que le 6 mai 1985.

5.63 La loi ne stipule ni le contenu ni la présentation du rapport. Toutefois, lors de la rédaction du rapport, le ministre doit tenir compte de toute recommandation faite par le Comité des

pêches et forêts. Bien que certaines comité n'ait encore formulé aucune recommandation à cet effet, le rapport annuel de 1983-1984 se conformait à un modèle de rapport présenté au comité lors de ses audiences sur la restructuration du secteur des pêches de l'Atlantique.

5.64 Les seuls renseignements sur les entreprises mixtes contenus dans le rapport de 1983-1984 concernaient l'acquisition par le Canada de 10 000 actions sans droit de vote de la NSHOLDCO Limited, au coût de 10 millions de dollars. Parmi les pouvoirs prévus dans la Loi sur la restructuration du secteur des pêches de l'Atlantique, on trouve celui de conclure tout accord ou arrangement jugé utile pour toute opération concernant les actions, les obligations ou autres valeurs, ou les sûretés d'une entreprise de pêche. Le rapport ne fait aucune mention d'accord ou d'arrangement bien que, entre le 30 novembre 1983 et le 31 mars 1984, une série d'accords aient été conclus entre le Canada et d'autres parties relativement à la restructuration du secteur des pêches de la Nouvelle-Ecosse.

5.65 Les rapports annuels des sociétés. La plupart des entreprises mixtes et en coparticipation publient des rapports annuels. De façon générale, ces rapports ne sont pas déposés devant le Parlement; ils ne peuvent donc pas être automatiquement renvoyés aux comités. La seule exception est le rapport annuel de Télésat Canada, lequel est déposé conformément à la Loi de la Télésat Canada. Par ailleurs, la Corporation de développement du Canada a l'habitude d'envoyer une copie de son rapport annuel à chaque député et à chaque sénateur, bien qu'elle ne soit pas tenue de le faire en vertu de la loi.

5.66 Les rapports annuels des ministères. Dans certains cas, les rapports annuels des ministères fournissent des renseignements précis sur les sociétés mixtes et en coparticipatio qui ont été créées ou acquises dans le cadre de la mise en oeuvre de leurs programmes. Dans d'autres cas, les sociétés en cause ne sont pas mentionnées. Lorsqu'il arrive que des renseignements soient fournis, ils sont présentés dans le contexte de l'ensemble des opérations d'un ministère, et les détails fournis sur chaque société sont bien entendu limités. Il en résulte que même un sommaire des objectifs qui sont à l'origine des investissements faits par le gouvernement, ou un aperçu de la réalisation des objectifs par rapport aux coûts sur une certaine période, et ainsi de suite, ne sont pas régulièrement inclus.

Le Budget des dépenses

5.67 Toutes les dépenses du gouvernement fédéral nécessitent l'approbation du Parlement. Cette approbation est accordée sous forme de crédits. Les demandes de crédits concernant les entreprises mixtes et en coparticipation figurent généralement dans le Budget des dépenses principal et les Budgets supplémentaires comme postes d'une ligne. Les types de renseignements à l'appui qui sont maintenant fournis dans le Budget des dépenses au sujet de certaines sociétés d'Etat (objectifs et description des activités) ne sont pas donnés dans le cas des entreprises mixtes et en coparticipation.

5.68 Les paiements prévus, dont la mention ou la description dans le Budget des dépenses permettrait au Parlement d'être bien informé des relations financières entre une société et le gouvernement, ne sont pas toujours indiqués. Par exemple, l'achat de 51 p. 100 des actions de la Compagnie de navigation Canarctic Limitée en 1978 n'était pas précisé dans le libellé du crédit 10 (Transport par eau) - Dépenses de fonctionnement, 1977-1978. En outre, au cours des années

suivantes, la description des crédits n'indiquait pas clairement que les paiements effectués pour subventionner entièrement les déficits de cette société étaient versés à une société appartenant au gouvernement à seulement 51 p. 100. Ces paiements se sont élevés à 19,9 millions de dollars pour la période de six ans se terminant le 31 mars 1984.

5.69 La partie III du Budget des dépenses offre la possibilité de donner au Parlement des renseignements additionnels sur les ministères et leurs programmes, et notamment sur les résultats escomptés. Jusqu'à maintenant, la partie III du Budget n'a fourni que peu de renseignements aux parlementaires pour leur permettre d'évaluer la nature des résultats attendus (ou antérieurement obtenus) en fonction des investissements faits par le gouvernement dans des entreprises mixtes et en coparticipation créées, acquises ou soutenues à même les fonds des programmes.

5.70 Etant donné le petit nombre d'opérations relatives aux entreprises mixtes et en coparticipation qui ont été inscrites dans les budgets des dépenses des dernières années, ainsi que la valeur peu élevée de ces opérations, nous sommes amenés àconclure que la pratique actuelle convient dans les circonstances. Toutefois, si le nombre et l'importance de ces opérations augmentaient à l'avenir, il faudrait peut-étre revoir le besoin de fournir des renseignements plus complets pour justifier les dépenses proposées et décrire les résultats attendus.

Les Comptes publics

5.71 Contenu et présentation. Le volume 1 des Comptes publics présente les états financiers sommaires du gouvernement du Canada ainsi que certaines précisions à leur sujet. Le volume II indique les opérations financières de chacun des ministères et des organismes qui y sont rattachés, avec une analyse et des renseignements additionnels. Les deux volumes contiennent des renseignements au sujet des entreprises mixtes et en coparticipation.

5.72 Dans le volume I, ces renseignements sont présentés dans quatre tableaux distincts. La section 7 donne des détails sur les prêts, dotations en capital et avances que le gouvernement consent aux sociétés et aux organismes (y compris les entreprises mixtes et en coparticipation) avec les opérations et les soldes de l'exercice courant. Dans les Comptes publics de l'exercice 1983-1984 et des exercices antérieurs, ces tableaux se rapportaient aux:

- Sociétés contrôlées par l'État - définies comme étant celles "dans lesquelles le gouvernement du Canada détient un intérêt majoritaire";

- Entreprises privées - définies comme étant des "organismes industriels ou commerciaux contrôlés par une propriété privée".

5.73 Dans le passé, ces tableaux contenaient quelques anomalies dans la présentation de certaines entreprises mixtes et en coparticipation. Par exemple, des renseignements sur des entreprises mixtes figuraient dans le deuxième tableau, bien que les autres actionnaires de ces sociétés fussent d'autres niveaux de gouvernement au lieu de propriétaires privés. Nous croyons savoir, cependant, que le gouvernement règlera cette question en intitulant plus convenablement les tableaux en cause dans les Comptes publics de 19841985.

5.74 Les deux tableaux dans la section 7 fournissent les renseignements suivants pour chacune des sociétés:.

- le total des investissements (prêts, dotations en capital et avances) faits par le Canada au début de l'exercice du gouvernement (1er avril);

- le total des rentrées et autres crédits au cours de l'exercice;

- le total des paiements et autres débits au cours de l'exercice;

- le total des investissements (prêts, dotations en capital et avances) à la fin de l'exercice du gouvernement (31 mars);

- la variation nette (s'il en est) des investissements gouvernementaux.

5.75 Parce que le volume I des Comptes publics présente les états financiers sommaires de l'ensemble du gouvernement du Canada, les détails fournis sur les transactions dépendent de leur importance relative. Ainsi, bien que ces tableaux fournissent une conciliation des investissements du gouvernement dans une société au début et à la fin de l'exercice, on n'y trouve pas de distinction entre les prêts, les dotations en capital et les avances. Il arrive donc que le tableau des entreprises privées ne fasse pas de distinction entre les entités dans lesquelles le Canada a des intérêts et celles auxquelles le Canada n'a fait qu'accorder un prêt.

5.76 Les tableaux de la section 7 contiennent une brève description de chaque société. Le degré de précision que présentent les descriptions varie considérablement d'une société à l'autre. Si l'on trouve d'excellentes descriptions pour certaines sociétés, par contre, seuls quelques renseignements sont fournis pour d'autres. Cette description peut comprendre, mais non obligatoirement, les renseignements suivants:

- la loi instituant la société;

- le but et la fonction de la société;

- les antécédents de la participation gouvernementale;

- les éléments détaillés de l'investissement total du gouvernement;

- l'autorisation législative pour l'investissement gouvernemental;

- l'intérêt du gouvernement dans le capital de la société;

- les taux d'intérêt sur les prêts consentis à la société;

- les conditions dans lesquelles d'autres montants seront consentis;

- les conditions de remboursement des prêts et avances;

- le nom des autres actionnaires.

5.77 Dans les Comptes publics de 1983-1984, le montant total de l'actif et du passif, de la dette à long terme, de l'avoir des actionnaires et de la part de cet avoir que représentent les actions ordinaires figuraient dans la description de la Corporation de développement du Canada.

5.78 La section 12 du volume I indique le passif éventuel du gouvernement, dont une partie consiste en des garanties de dettes contractées par des entreprises mixtes et en coparticipation. Dans la section 14, on trouve le produit des placements du gouvernement, y compris les investissements dans les entreprises mixtes et en coparticipation.

5.79 Le volume II des comptes publics indique, généralement sous forme de postes d'une ligne, les crédits et les contributions aux entreprises mixtes et en coparticipation et, dans le cas de la Corporation de développement du Canada, "l'objectif du programme". C'est dans les différentes sections correspondant à chaque ministère que l'on trouve les contributions et les crédits budgétaires accordés pendant l'exercice en cours aux entreprises mixtes et en coparticipation.

5.80 Jusqu'à 1983-1984, le volume III des Comptes publics incluait les états financiers vérifiés des sociétés d'État qui étaient autorisées, en vertu de la loi, à tenir leurs propres comptes. Dans son vingt-deuxième rapport (Rapport sur Canadair) du 17 novembre 1983, le Comité des comptes publics recommandait que les états financiers de toutes les sociétés contrôlées par le gouvernement, y compris leurs filiales, soient reproduits dans le volume III des Comptes publics. Toutefois, le gouvernement décida de ne plus publier le volume III parce que les renseignements figurant dans certaines document faisaient double emploi avec les renseignements concernant les sociétés d'État maintenant fournis dans le rapport annuel global du président du Conseil du Trésor, conformément aux modifications apportées en septembre 1984 à la Loi sur l'administration financière.

5.81 Comptabilisation des investissements dans les entreprises mixtes et en coparticipation. La façon dont le gouvernement rend compte de ses investissements dans des entreprises mixtes et en coparticipation peut avoir une incidence considérable sur les renseignements financiers mis à la disposition du Parlement.

5.82 Les politiques gouvernementales en matière de comptabilité exigent que les investissements dans des entreprises mixtes et en coparticipation ainsi que les avances qui leur sont consenties soient inscrits suivant leur coût et assujettis à une évaluation annuelle, pour faire ressortir la différence entre la valeur inscrite et la valeur de réalisation estimative. Les bénéfices des investissements ne sont considérés comme des recettes que dans la mesure où ils ont été touchés.

5.83 Étant donné l'importance relative des entreprises mixtes et en coparticipation à l'heure actuelle, certaines traitement comptable peut être approprié si l'on considère qu'il s'agit de rendre compte de la situation financière globale du gouvernement du Canada et des résultats de ses opérations. Toutefois, si ces sociétés prenaient plus d'importnce, il se pourrait qu'on ait besoin d'une méthode plus appropriée pour résumer les opérations de ces sociétés dans les états financiers du gouvernement.

5.84 En particulier, nous croyons qu'il faudra étudier dans quelle mesure il conviendrait de regrouper les activités de certaines entreprises mixtes et en coparticipation dans les états financiers du gouvernement, et qu'il faudra élaborer une nouvelle présentation lorsque le regroupement ne peut se faire. Cette proposition est conforme à notre rapport sur les états financiers du gouvernement de 1984, dans lequel nous avons recommandé la conduite d'une telle étude pour toutes les sociétés et organismes de l'État.

Les instruments habilitants

5.85 Pour obtenir des renseignements sur les entreprises mixtes et en coparticipation, les membres du Parlement peuvent consulter différents types d'instruments habilitants, dans la mesure où ils sont disponibles. De façon générale, il existe deux types de documents d'autorisation: ceux qui sont liés à l'autorisation d'acquérir des actions dans des entreprises mixtes et en coparticipation et ceux qui sont liés à la constitution en société de telles entreprises.

5.86 L'autorisation générale ou particulière donnée par le Parlement relativement à la participation à des entreprises mixtes et en coparticipation prend généralement la forme- de lois fédérales spéciales, de dispositions habilitantes prévues dans les lois relatives aux ministères et de lois portant affectation de crédits.

- La Loi sur la Corporation de développement du Canada et la Loi de la Télésat Canada renfermaient l'autorisation requise et étaient les instruments de constitution en société de ces deux sociétés. De même, la Loi sur les coopératives de l'énergie donnait l'autorisation du Parlement, et servait d'instrument pour la constitution en société de la Société coopérative de l'énergie et de sa filiale en propriété exclusive, la Société coopérative de développement énergétique; ces deux sociétés ont par la suite poursuivi leurs activités en vertu de la loi fédérale sur les sociétés.

- Les actions de la Compagnie de navigation Canarctic Limitée ont été acquises par le ministère des Transports en 1978 en vertu d'un crédit budgétaire; par ailleurs, un crédit pour éventualités du Conseil du Trésor a permis l'acquisition d'actions dans la Newfoundland and Labrador Development Corporation Ltée.

- Plusieurs lois fédérales confèrent l'autorisation générale nécessaire à la constitution en société ou à l'acquisition d'actions. Parmi ces lois, mentionnons la Loi sur les zones spéciales, la Loi sur la restructuration du secteur des pêches de l'Atlantique et la Loi sur les Indiens.

- Dans un autre cas, la nature de l'autorisation du Parlement d'acquérir des actions n'est pas claire. En échange d'installations d'infrastructures fournies par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien à un coût de 24,4 millions de dollars, et conformément à une entente conclue avec le gouvernement, Nanisivik Mines Limitée a émis 18 p. 100 de ses actions ordinaires au gouvernement.

5.87 Comme nous l'avons indiqué plus tôt, en vertu des modifications apportées

récemment à la Loi sur l'administration financière, il est interdit, à moins d'y être autorisé par une loi fédérale, de constituer une société ou d'acquérir des actions qui seraient détenues par Sa Majesté directement, pour son compte ou par l'intermédiaire d'une fiducie. Toutefois, les effets de cette nouvelle disposition législative ne se sont pas encore fait sentir. Il se pourrait qu'il y ait déjà un certain nombre de lois qui confèrent l'autorisation générale requise pour la constitution en société d'une entreprise mixte ou en coparticipation, ou l'acquisition d'actions dans cette société, sans qu'une nouvelle autorisation parlementaire expresse soit nécessaire. Par exemple, la Loi sur la restructuration du secteur des pêches de l'Atlantique, qui confère une telle autorisation, ne faisait pas partie des lois qui ont été modifiées à la suite des changements occasionnés par l'adoption du projet de loi C-24.

5.88 Les entreprises mixtes et en coparticipation ont été constituées en sociétés en vertu de lois fédérales ou provinciales sur les sociétés et de lois spéciales fédérales et provinciales.

- Lorsque la société est constituée en vertu de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes ou d'une loi provinciale équivalente, le gouvernement détient les mêmes droits et privilèges que n'importe quel autre actionnaire, bien que ces droits et privilèges diffèrent d'une loi à l'autre. Dans ces cas, la relation entre le gouvernement en tant qu'actionnaire et le Parlement n'est pas reconnue explicitement.

- Dans les cas où l'on a eu recours à des lois fédérales spéciales (par exemple, pour la Corporation de développement du Canada et la Télésat Canada), le gouvernement a établi pour lui-même des droits et des pouvoirs qui diffèrent, sous certains aspects, de ceux des autres actionnaires. Les lois relatives à ces deux sociétés tiennent aussi compte, dans une certaine mesure, du rôle du Parlement. Par exemple, le rapport annuel de la Télésat Canada et ses lettres patentes doivent être déposés devant le Parlement; en outre, pour pouvoir liquider soit la Télésat Canada ou la Corporation de développement du Canada, il faut obtenir l'approbation du Parlement.

- En plus de définir les droits et privilèges de chacun des actionnaires, la loi spéciale à laquelle le gouvernement du Québec a eu recours pour établir la Société Inter-Port de Québec exige que le rapport annuel de la société soit déposé devant l'Assemblée nationale, mais non devant le Parlement canadien. Cette loi ne tient pas compte des besoins éventuels d'information du Parlement du Canada, bien que le gouvernement fédéral soit propriétaire de cette société à 40 p. 100.

On constate donc un manque d'uniformité dans les renseignements mis à la disposition du Parlement, qu'il s'agisse des documents d'autorisation ou des documents liés à la constitution en société et aux chartes des entreprises mixtes et en coparticipation; en outre, ces documents ne sont pas mis régulièrement à la disposition des membres du Parlement.

Conclusion

5.89 Nous avons examiné la portée et la qualité des renseignements mis à la disposition du Parlement par l'intermédiaire des sources susmentionnées, en tenant compte de l'importance relative

des entreprises mixtes et en coparticipation, des effets possibles des initiatives actuelles et à venir de privatisation et des remarques de la Commission Lambert sur la façon appropriée de faire rapport et de présenter l'information. Notre examen a indiqué que les renseignements financiers et autres fournis au Parlement étaient fragmentés et incomplets.

5.90 Il n'existe pas de diffusion régulière de renseignements au Parlement, que certaines soit par l'entremise des Comptes publics ou d'autres rapports, sur la situation financière ou le résultat des opérations de chacune des entreprises mixtes et en coparticipation. Par conséquent, le Parlement n'est pas régulièrement informé de l'envergure des activités de ces sociétés ni des cas où la détérioration de la situation financière des sociétés pourrait mettre en péril les investissements du gouvernement ou exiger l'affectation de fonds publics supérieurs à l'investissement initial du gouvernement.

5.91 Nous avons conclu qu'il était à la fois nécessaire et opportun d'améliorer la diffusion de renseignements au Parlement sur la nature, l'envergure et les résultats des investissements du gouvernement dans des entreprises mixtes et en coparticipation.

5.92 Le gouvernement devrait augmenter et améliorer les renseignements fournis au Parlement sur le but la nature et l'envergure des investissements de l'État dans des entreprises mixtes et en coparticipation, ainsi que sur les dépenses du gouvernement à l'égard de ces sociétés, sur leurs opérations, leur situation financière et les résultats obtenus.

5.93 Au moment de déterminer la meilleure façon d'apporter des améliorations, le gouvernement devra envisager les mesures suivantes:

- présenter, sous forme de tableau, le résumé de la situation financière et les résultats des opérations, y compris les crédits budgétaires et non budgétaires affectés par le Canada;

- présenter les états financiers vérifiés des entreprises mixtes et en coparticipation contrôlées par l'État;

- déposer les rapports annuels des entreprises mixtes et en coparticipation;

- déposer tout instrument habilitant, y compris les actes de constitution (quel que soit le nom qui les désigne), les ententes conclues entre les actionnaires et les documents connexes, chaque fois que des entreprises mixtes ou en coparticipation sont constituées, qu'on acquiert des intérêts dans ces sociétés ou que des changements sont apportés aux documents, sauf dans les cas où la communication de tels renseignements constituerait une violation de la confidentialité commerciale.

LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Table des matières

	Paragraphe
Aperçu	6.1
Étendue de la vérification	6.14
Observations et recommandations	
Dotation	6.19
Analyse des besoins	6.21
Gestion de projets	6.28
Surveillance des opérations dans les ministères	6.87
Évaluation du système de dotation	6.40
Décrets d'exclusion	6.48
Vérification	6.49
Appels et enquêtes	6.60
Normes et tests de sélection	6.63
Recrutement externe et autres services centralisès	6.65
Formation linguistique	6.70
Enseignement	6.73
Services linguistiques	6.78
Perfectionnement et formation du personnel	6.82
Planification et évaluation de programmes	6.89
Pièce	
6.1 Formation linguistique - Utilisation des années-personne	

LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Aperçu

6.1 La Loi sur l'emploi dans la Fonction publique (LEFP), entrée en vigueur le 13 mars 1967, établit le mandat de la Commission de la Fonction publique (CFP). Cette dernière est responsable devant le Parlement de l'application de la LEFP et, conséquemment, de l'application et de l'interprétation du principe du mérite dans toutes les activités de dotation de la Fonction publique. Environ 225 000 personnes sont assujetties à la LEFP, mais non les employés des entreprises publiques et les membres des Forces armées.

6.2 Les principales responsabilités que la LEFP confère à la Commission sont les suivantes:

- la nomination, à des postes dans la Fonction publique, de personnes choisies à l'intérieur ou à l'extérieur de celle-ci selon une sélection établie au mérite;

- l'élaboration et l'application de méthodes et de normes pour la sélection des candidats pour les postes de la Fonction publique;

- l'administration d'un système d'appel à l'égard des nominations et des rétrogradations ou renvois pour incompétence ou incapacité;

- les enquêtes relatives aux irrégularités en matière de dotation;

- le pouvoir d'enquête et de décision à l'égard des allégations d'activités politiques des fonctionnaires et d'approbation des demandes de congé pour activités politiques.

6.3 La LEFP autorise la Commission à déléguer aux ministères et organismes ses pouvoirs exclusifs de dotation, ses fonctions et ses devoirs à l'exception des pouvoirs d'appels et enquêtes. La Commission a ainsi délégué aux ministères environ 98 p. 100 des nominations régies par la loi. Elle administre elle-même les activités non déléguées, c'est-à-dire surtout les activités liées au recrutement à l'extérieur de la Fonction publique et les activités de dotation liées à la "catégorie de la gestion". Elle s'assure du respect de la LEFP et de ses politiques, surtout au moyen de vérifications dans les ministères et d'un système d'appels à l'égard des nominations et des rétrogradations ou renvois pour incompétence ou incapacité. La Commission dispose également d'un mécanisme d'enquête sur les plaintes logées à l'égard du processus de dotation. La Commission indique qu'elle s'appuie également sur son réseau de communications avec les syndicats, les ministères et les députés.

6.4 Au cours des dernières années, la Commission a consacré beaucoup de temps et d'énergie à l'organisation d'une catégorie pour les cadres supérieurs. Elle a de plus orienté ses efforts vers des activités d'encadrement telles que l'élaboration de politiques et la prestation de services et de conseils aux ministères.

6.5 Le Conseil du Trésor (CT) a également délégué d'autres responsabilités à la

Commission, entre autres:

- la formation de gestion et la formation spécialisée;
- la formation linguistique;
- la vérification de certaines fonctions et activités relatives au personnel et à des domaines connexes.

6.6 Enfin, la CFP partage avec le CT les responsabilités suivantes:

- la planification des ressources humaines;
- les programmes d'action positive et autres mesures visant à accroître la participation des groupes sous-représentés;
- la gestion des cadres supérieurs.

6.7 La CFP a regroupé ses opérations en sept activités, à chacune desquelles correspond une direction générale. L'Administration comprend également les services fournis par le Secrétariat exécutif de la Commission. La CFP possède 15 bureaux régionaux et bureaux de district. Le tableau 1 présente ces activités et indique les ressources allouées à chacune d'entre elles pour l'année 1984-1985.

Tableau 1

Activités et ressources de la CFP

Activités		En millions de dollars	Années-personnes
Programmes de la catégorie de la gestion		6,0	109
Programmes de dotation pour les catégories autres que celle de la gestion	40,0	856	
Vérification	2,3	53	
Appels et enquêtes	4,3	94	
Formation linguistique	36,5	748	

Perfectionnement et formation du personnel			
Subvention	2,9	-	
Fonds renouvelable	-	200	
Administration		27,7	585
Total	119,7	2643	

Source: Partie III du Budget des dépenses 1984-1985

1 Les déboursés et les recettes s'élèvent, chacun, à environ 12,5 millions de dollars.

6.8 La CFP oeuvre dans un milieu complexe caractérisé d'une part par la nature intangible du principe du mérite et de ses multiples dimensions et d'autre part par la présence de plusieurs intervenants qui ont des responsabilités dans la gestion des ressources humaines de la Fonction publique.

6.9 En vertu de la Loi sur l'administration financière de 1967, le CT doit déterminer l'effectif dont le gouvernement a besoin pour exécuter les programmes votés parle Parlement, déterminer les conditions de travail de ses employés, prévoir la classification des postes de la Fonction publique, établir des politiques de formation pour ses employés et négocier avec les syndicats des employés les diverses conditions de travail de ceux-ci.

6.10 Outre la Direction générale des appels et enquêtes de la CFP, plusieurs organismes dont, notamment, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, la Commission canadienne des droits de la personne et la Cour fédérale, offrent des moyens de recours aux employés de la Fonction publique. Les décisions de ces organismes,et en particulier celles de la Cour fédérale, peuvent avoir une influence considérable sur la façon d'appliquer le principe du mérite et de doter les postes vacants de la Fonction publique.

6.11 Les sous-chefs des ministères sont responsables de la mise en oeuvre et du respect des politiques sur la gestion des ressources humaines émises par le CT et la CFP. À titre d'exemple, environ 98 p. 100 des 84 000 nominations de la Fonction publique, en 1984,ont été effectuées par les ministères en vertu des pouvoirs délégués par la Commission.

6.12 L'interdépendance de tous ces intervenants dans la gestion des ressources humaines du gouvernement fédéral rend la mise en oeuvre des politiques de la CFP en matière de dotation beaucoup plus complexe et exige de nombreux mécanismes de coordination et de consultation entre les intervenants.

6.13 La Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Lambert), le Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (D'Avignon) et le Bureau du vérificateur général du Canada, dans son rapport sur les contraintes à la gestion, ont souligné certains problèmes

fondamentaux de la gestion du personnel qui nuisent à l'efficacité et à l'efficience administratives et affaiblissent l'autorité et la responsabilité des organismes concernés. Ils ont, en outre, signalé la tendance des organismes centraux à imposer des contrôles et des restrictions au lieu de fournir des orientations générales. Dès 1979, la CFP et le Conseil du Trésor ont entrepris une réforme administrative, dont les volets principaux sont l'épuration de la réglementation sur la dotation, l'adaptation des pouvoirs de dotation aux besoins des ministères, la clarification des rôles et responsabilités du Conseil du Trésor et de la Commission de la Fonction publique et la mise en place d'une catégorie pour les cadres supérieurs.

Étendue de la vérification

6.14 Notre examen a porté sur les moyens dont la Commission dispose pour orienter et surveiller le système de dotation. Ces moyens comprennent les activités liées à l'élaboration des politiques, à la délégation de la dotation, à la surveillance des opérations et à l'évaluation du système de dotation. Ils comprennent également les activités de la vérification et des appels et enquêtes. Dans ce dernier cas, cependant, nous avons examiné seulement l'information fournie par la direction aux autres directions de la Commission. De plus, nous avons examiné les activités liées aux normes et tests de sélection ainsi qu'au recrutement à l'extérieur de la Fonction publique.

6.15 Nous n'avons pas examiné la gestion de la dotation dans les ministères, le processus de dotation ou le processus d'appels et enquêtes. En conséquence, nous ne pouvons nous prononcer ni sur la qualité des politiques et des services dela Commission, ni sur la satisfaction des ministères.

6.16 En formation linguistique, nous avons examiné les mécanismes de planification et de contrôle en vigueur en accordant une attention particulière à l'utilisation des ressources humaines. Notre examen a comporté une revue des méthodes de gestion utilisées dans les directions responsables de l'enseignement proprement dit et dans celle responsable des services linguistiques. Nous n'avons pas examiné la qualité de l'enseignement dispensé.

6.17 Dans le domaine du perfectionnement et de la formation du personnel, nous avons examiné l'administration, la démarche suivie pour l'élaboration des cours et la méthode de comptabilisation des coûts. La qualité de l'enseignement dispensé n'a pas fait l'objet de vérification. Nous n'avons pas examiné les opérations du Centre de perfectionnement des cadres de Touraine parce que, au moment de notre vérification, le CR était à évaluer les cours donnés à la haute direction.

6.18 Pour ce qui est de l'administration, nous avons examiné le Système de gestion intégré, système qui comprend les mécanismes de planification, de revue et de contrôle de la Commission.

Observations et recommandations

Dotation

6.19 Du fait que 98 p. 100 des nominations régies par la LEFP ont été déléguées aux ministères, la CFP a essentiellement comme responsabilités dans ce domaine l'orientation et la supervision du système de dotation et l'administration des pouvoirs non délégués.

6.20 Pour ce faire, la Commission doit bien intégrer ses activités, afin de savoir si le système de dotation répond bien aux exigences de la LEFP et aux besoins des ministères et,le cas échéant, prendre des mesures pour l'améliorer.

6.21 Analyse des besoins. Dans le cadre de ses activités d'élaboration de politiques et de délégation, la Commission émet des politiques et des procédures,recommande au gouverneur en conseil des règlements et des décrets d'exclusion et entreprend des études spéciales sur la dotation. Elle élabore les instruments en vertu desquels les pouvoirs de dotation sont délégués aux ministères et organismes. Elle leur offre également des services de consultation. Le déroulement de ces activités est, à l'occasion,influencé par des facteurs externes, par exemple, les décisions de la Cour fédérale, les exigences du Conseil du Trésor et les demandes des syndicats, facteurs qui échappent au contrôle de la Commission.

6.22 L'importance de ces activités vient du fait que c'est par elles que la Commission établit les paramètres pour l'application de la LEFP et le respect du principe du mérite.Pour s'assurer que les paramètres établis permettent aux ministères de respecter la loi tout en tenant compte de leurs besoins, la Commission doit régulièrement identifier et analyser les besoins et les problèmes individuels et collectifs des ministères, dégager les éléments qui affectent le système dans son ensemble, établir un ordre de priorité et des plans d'action.

6.23 La Commissionpossède de multiples sources d'information sur les ministères et autres organismes: les comités dont elle fait partie, les rencontres périodiques avec les directeurs du personnel, les directeurs de la dotation et les syndicats, les données recueillies lors des nombreuses transactions avec les ministères, de même que certaines activités de la Commission telles que les appels et enquêtes, la vérification et la consultation. Nous convenons que ces sources sont nécessaires et utiles. Toutefois, la CFP ne possède aucun mécanisme central pour faire une analyse systématique au niveau de l'ensemble de la Fonction publique et pour tirer profit de toutes ces sources d'information. Citons quelques exemples:

- La conférence annuelle sur la dotation et les réunions trimestrielles avec les chefs de dotation des ministères servent surtout de séances d'information pour ces derniers et servent à recueillir des commentaires sur les problèmes que pose l'application de certaines politiques. Il serait préférable que les résultats de ces conférences et de ces réunions s'insèrent dans un cadre d'analyse plus systématique des besoins.

- Les demandes de renseignements que les ministères adressent aux agents régionaux de la CFP, au sujet de la mise en oeuvre des politiques et des règlements, constituent une bonne source pour relever les besoins. Cependant, au niveau de l'administration centrale, la CFP n'analyse pas l'ensemble de ces demandes en vue de déterminer les améliorations qu'il y aurait lieu d'apporter aux politiques existantes.

6.24 Certains projets, comme la révision des politiques, la révision du Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique et l'étude sur le recrutement universitaire auraient dû, à notre avis, être précédés d'une analyse rigoureuse des besoins et des problèmes des ministères. Ainsi, le projet visant la révision du Règlement, afin de s'assurer qu'il répond"aux exigences de la loi existante et aux besoins nouveaux de la Fonction publique", a été entrepris en 1983. Les utilisateurs n'ont pas participé à l'analyse des besoins au moment de l'amorce de ce projet.

6.25 Le mandat de la Division de la consultation et de la délégation consiste à fournir des services aux ministères en vue de les aider à élaborer, à mettre en oeuvre et à évaluer des programmes de dotation répondant à leurs besoins propres. En vertu de ce mandat, la Division peut aussi initier des études aux niveaux de l'ensemble des ministères et de la Fonction publique. Grâce à ses divers projets de consultation, la division répond aux besoins particuliers de nombreux ministères. Toutefois, elle n'effectue pas d'analyse à partir des données recueillies dans chacun de ces projets, ce qui lui permettrait de relever ou de résoudre les problèmes communs des ministères et des organismes assujettis à la LEFP.

6.26 Deux études sur l'efficience et l'efficacité de la dotation ont été menées en 1983 et 1984. Les résultats de l'étude de 1983 ont été jugés insuffisants pour qu'on puisse en tirer des conclusions générales sur les problèmes de dotation. Au moment de notre vérification, la deuxième étude, qui devait se terminer en décembre 1984, accusait un retard marqué. Elle fournira sans doute des instruments permettant de cerner les problèmes relatifs à la dotation dans les six ministères participants. Toutefois, aucune de ces études ne vise une analyse des problèmes rencontrés par la CFP dans la poursuite de ses objectifs. À cause de leur caractère ponctuel, ces études ne peuvent pas être une source continue de données pour la Commission.

6.27 La Commission devrait analyser de façon continue les besoins et les problèmes issus de l'utilisation du système de dotation par l'ensemble de la Fonction publique.

Commentaire de la Commission: La CFP a analysé les besoins en dotation de la Fonction publique et elle poursuivra ses efforts en ce sens. Le procédé et les mécanismes employés pour l'analyse et la synthèse de l'information varieront d'une fois à l'autre et doivent demeurer souples afin qu'ils puissent s'adapter aux changements constants qui surviennent dans la gestion du personnel et dans l'économie. Même s'il appert que certains mécanismes ne correspondent pas exactement à ce à quoi l'équipe de vérification s'attend, il n'en demeure pas moins que ces mécanismes sont appropriés à nos besoins et à ceux de la "grande famille, du personnel.

6.28 Gestion de projets. Dans le cadre de l'examen des moyens dont dispose la Commission pour gérer la dotation, nous avons examiné la gestion des projets relatifs à l'élaboration des politiques et des programmes de dotation ainsi que la gestion des activités liées à la réforme administrative et à la délégation. La gestion de ces projets, dont l'envergure dépasse souvent les activités d'une seule direction, est fréquemment influencée par divers intervenants.

6.29 Nous avons examiné la gestion des projets de révision du Règlement, de conversion du Manuel de dotation ainsi que d'autres activités d'intérêt plus général tellesque le fonctionnement du Comité consultatif de la délégation et la gestion de la réforme administrative. Dans ces projets, nous avons observé des faiblesses au niveau de la planification et du contrôle.6.30 Le projet sur la révision du Règlement, commencé en 1983, et qui devait se terminer à la fin de 1984, ne sera vraisemblablement pas terminé avant la fin de 1985. Ce retard découle en partie du fait que les services du conseiller juridique n'avaient pas été coordonnés de façon satisfaisante. Il n'y avait pas, non plus, de plan pour l'ensemble de ceprojet.

6.31 Le projet de conversion du Manuel de dotation au même format que celui du Manuel de

gestion du personnel publié par le Conseil du Trésor n'était pas encore terminé au moment de notre vérification. Il devait être terminé en avril 1983 mais ne l'a été qu'en juin 1985. N'ayant pas accordé la priorité à ce projet, la CFP a éprouvé des problèmes quant à l'établissement des objectifs et à l'allocation des ressources nécessaires. Il n'y avait pas de plan de travail pour l'ensemble de ce projet.

6.32 Le rapport sur le rôle et le fonctionnement du Comité consultatif de la délégation, approuvé en mai 1984, révélait de graves lacunes au niveau du fonctionnement et recommandait, entre autres, une définition plus précise des responsabilités des membres du Comité, la participation des ministères et une meilleure analyse des renseignements sur le rendement des ministères. Cependant, aucune de ces recommandations n'a été mise en application avant mai 1985.
6.33 Depuis 1979, plusieurs activités importantes de la Commission s'insèrent dans le cadre de la réforme administrative entreprise à la suite des rapports Lambert et D'Avignon. À l'automne de 1984, la Commission a décidé d'entreprendre une deuxième phase de la réforme administrative.

6.34 Nous n'avons toutefois pas trouvé d'évaluation formelle de la Commission sur l'incidence, dans la Fonction publique, des mesures prises par elle depuis 1979 et sur les causes des problèmes rencontrés, comme dans le cas des activités liées à la délégation aux gestionnaires axiaux, par exemple.

6.35 La CFP a élaboré des objectifs pour la deuxième phase de la réforme administrative. Cependant, à l'heure actuelle, il n'y a pas encore de plan d'ensemble écrit,décrivant les stratégies, les activités et les ressources requises pour atteindre les objectifs fixés dans toute la Fonction publique. Aucun critère n'a été mis au point pour permettre de contrôler et d'évaluer les activités en cours.

6.36 La Commission devrait exiger, pour ses projets, un plan de travail qui définisse les objectifs, les activités, les ressources, les points de contrôle, les calendriers et les résultats prévus, et exercer un contrôle rigoureux sur leur réalisation.

Commentaire de la Commission: La CFP est d'avis que tout projet d'importance devrait faire l'objet d'un plan de travail avec l'ensemble des éléments énumérés de la recommandation. Toutefois, le plan ne doit pas être rigide ou restrictif au point de ne pouvoir s'adapter aux conditions changeantes du milieu. Un mécanisme doit être en place de manière à permettre au plan d'être ajusté en fonction des changements d'objectifs ou des exigences des politiques ou de la législation. Présumer que rien de tel n'arrivera serait faire preuve d'imprudence et d'un manque de perspicacité.

6.37 Surveillance des opérations dans les ministères. La Commission n'exerce pas de surveillance sur les opérations de dotation effectuées dans les ministères selon le rôle de surveillance qu'elle écrit dans le Manuel de gestion du personnel.6.38Le système de gestion de l'information sur les nominations (SGIN) fournit des renseignements sur le nombre et le type de nominations effectuées. Cependant, notre vérification a révélé que la Commission ne disposait pas de moyens de surveillance qui lui assureraient que ses politiques et pratiques de dotation atteignent les résultats voulus, sont appliquées efficacement et que les pouvoirs délégués sont exercés de façon appropriée.

6.39 La Commission devrait exercer, sur la mise en oeuvre de ses politiques et de ses procédures, la surveillance qu'elle décrit comme étant une de ses responsabilités dans le Manuel de

gestion du personnel.

Commentaire de la Commission: La CFP est d'accord avec cette recommandation mais aimerait souligner que la surveillance des opérations peut se faire de bien des façons. La Commission ne se fie pas uniquement aux rapports formels, y compris ceux de la vérification, qui lui sont transmis par les différents organismes de la CFP. Elle se fie aussi à l'information obtenue à partir de divers réseaux d'interlocuteurs, tant internes qu'externes à la Fonction publique fédérale, en matière de gestion du personnel et dont plusieurs ont été identifiés dans le rapport. C est à partir de mécanismes variés de rétroaction que la Commission exerce constamment la surveillance de la conformité et de l'impact de ses politiques et procédures. La nature de notre mandat et ses effets sur la gestion du personnel au sein de la Fonction publique ne nous permet pas de limiter seulement la surveillance des opérations à partir de simples rapports narratifs et statistiques. Les réseaux efficaces sont aussi fondamentaux à la surveillance des opérations que le sont les rapports. Cependant, compte tenu du besoin de rendre la surveillance des opérations plus visible, la Commission s'emploie présentement à mettre sur pied l'unité Revue et surveillance au sein de l'ancienne Direction générale des programmes de dotation.

6.40 Évaluation du système de dotation. La CFP dispose de très peu d'information sur la pertinence et l'efficacité de ses politiques. Seulement deux politiques de dotation ont été évaluées depuis 1982.

6.41 La Commission, dans une entente conclue avec le Conseil du Trésor en 1982,avait délégué à celui-ci la responsabilité d'évaluer ses politiques de dotation. Six politiques devaient ainsi être évaluées entre 1982 et mars 1986. Or, à date, seulement deux l'ont été.La Commission n'a aucun autre mécanisme d'évaluation de l'efficacité de ses politiques.

6.42 La Commission devrait revoir le bien fondé de la délégation au Conseil du Trésor de ses responsabilités en matière d'évaluation des politiques de dotation.

Commentaire de la Commission: La Commission saisit bien l essence de cette recommandation. Cependant, elle doit signaler quele point soulevé fait davantage partie d'une perspective globale impliquant ses principaux partenaires en gestion du personnel, dont le Bureau du Conseil privé, le Conseil du Trésor et le Comité des hauts fonctionnaires.

6.43 Décrets d'exclusion. En vertu de l'article 39 de la LEFP, la CFP peut,lorsqu'elle décide qu'il est plus pratique ou dans les meilleurs intérêts de la Fonction publique de le faire, avec l'approbation du gouverneur en conseil, exclure du champ d'application de la Loi ou de parties de la Loi des postes ou catégories de postes ou des personnes. Ces décrets d'exclusion constituent des mesures extraordinaires, en général d'une durée limitée, conçues pour répondre à des circonstances exceptionnelles.

6.44 Il y a eu une utilisation accrue des décrets d'exclusion au cours des dernières années, plus particulièrement pour l'embauche de personnel temporaire pour des périodes de 6 mois ou moins. En 1983, 10 000 nominations ont été autorisées en vertu de décrets d'exclusion et, en 1984, il y en a eu environ 14 000.6.45 La Commission a approuvé, en mars 1983, des lignes directrices qui régissent l'étude des demandes de décrets d'exclusion. L'objet de ces lignes directrices est de

présenter les facteurs dont la CFP tiendra compte pour déterminer si elle doit recommander ou non au gouverneur en conseil la promulgation d'un décret d'exclusion en vertu de l'article 39 de la LEFP et de résumer les renseignements que doit renfermer la demande de décret.

6.46 Nous avons examiné tous les décrets d'exclusion, qui touchent plusieurs postes ou plusieurs personnes, recommandés au gouverneur en conseil depuis mars 1983. Nous avons constaté que les dossiers de quatre des six recommandations de décret ne contenaient pas tous les renseignements requis par ces lignes directrices. Ainsi, nous n'avons pas pu nous assurer que les Commissaires avaient disposé des renseignements voulus pour évaluer l'incidence de ces décrets sur les autres responsabilités, préoccupations et priorités de la Commission.

6.47 Nous avons aussi constaté que la CFP n'exerce pas de surveillance sur la façon dont les ministères administrent les décrets d'exclusion, malgré les signes d'abus relevés au cours d'une des vérifications spéciales de la Commission.

6.48 La Commission devrait consigner les facteurs dont elle a tenu compte pour recommander les décrets et effectuer un suivi- systématique pendant l'application des décrets d'exclusion.

Commentaire de la Commission: La CFP est d'accord avec cette recommandation.

6.49 Vérification. La Commission doit veiller à ce que le principe du mérite soit respecté dans toutes les nominations faites à la Fonction publique et faire rapport au Parlement à ce sujet. Comme la CFP a délégué aux ministères le pouvoir d'effectuer environ 98 p. 100 des nominations régies par la LEFP, elle doit s'assurer que ceux-ci exercent leus activités de dotation conformément aux pouvoirs qui leur ont été délégués, et en accord avec le principe du mérite. L'importance de la vérification vient du fait que, selon la CFP, il s'agit de l'un de ses principaux outils pour savoir si ses politiques sont respectées et, dans les cas oû elles ne le sont pas, pour déterminer les causes des problèmes et suggérer aux ministères et à la CFP les mesures correctrices à prendre.

6.50 En vertu de trois accords conclus avec le CT en 1982, la CFP est également responsable de vérifier les marchés de services passés avec des particuliers et les systèmes de gestion entourant certains aspects des activités suivantes: classification, rémunération,relations de travail, langues officielles. Depuis avril 1983, la CFP vérifie les programmes d'action positive et, depuis avril 1985, elle vérifie les activités de formation.

6.51 Notre examen des activités de vérification de la Commission a porté sur les objectifs de la vérification, la méthodologie utilisée, les rapports de vérification et leur utilisation, ainsi que sur les mécanismes de planification et de contrôle appliqués par la-Direction générale de la vérification. Nous avons revu huit vérifications et deux vérifications de suivi effectuées dans les ministères en 1983-1984 et 1984-1985. Pour que notre examen porte sur le processus complet de vérification de la Commission, nous avons sélectionné des vérifications terminées au 31 mars 1985. En conséquence, notre échantillonne comprenait pas de vérifications assujetties aux nouvelles directives de vérification émises à partir de juin 1984.

6.52 La Commission indique dans sa Partie III du Budget des dépenses de 1985-1986 qu'elle a comme objectif de vérifier les activités de dotation et de gestion du personnel,activités

déléguées aux sous-chefs par la CFP et le CT; elle a également comme objectif"d'informer les parlementaires, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la CFP de l'efficacité du système de personnel et des répercussions des politiques, des pratiques et des règlements sur ce système". Elle précise de plus que l'activité vérification comprend "l'examen de la gestion de la dotation et des autres systèmes de gestion du personnel, y compris l'évaluation de l'efficacité et des répercussions des politiques, pratiques, procédures et règlements sur cessystèmes".

6.53 Le texte de la Partie III du Budget des dépenses véhicule l'idée que la CFP vérifie déjà toutes les disciplines reliées à la gestion du personnel dans la Fonction publique.La Commission vérifie certains aspects particuliers de la gestion du personnel, mais son mandat pour la vérification de la classification, de la rémunération et des relations de travail est trop limité. Nous sommes d'avis que les accords conclus avec le CT ont une étendue trop restreinte pour permettre à la CFP de vérifier la gestion du personnel dans son ensemble. De plus, nous estimos que la vérification, à cause de la portée des travaux, ne permet pas d'évaluer l'efficacité du système du personnel, du moins dans le sens où on l'entend dans le Guide sur la fonction d'évaluation de programme du Bureau du contrôleur général.

6.54 La Commission devrait clarifier son mandat de vérification ainsi que les objectifs qu'elle entend attribuer à cette activité.

Commentaire de la Commission: La Commission saisit bien l'essence de cette recommandation. Cependant, encore une fois, elle doit signaler que ce qui a été mentionné ne peut se réaliser que dans le cadre d'un examen global de la surveillance, de la vérification et de l'évaluation des opérations de la gestion du personnel en consultation avec ses partenaires.

6.55 La Commission a publié, en mars 1984, un "guide de vérification et d'examen du personnel" dans lequel elle décrit le processus de vérification qu'elle entend suivre dans ses travaux. Elle utilise également, depuis 1983, des lignes directrices de vérification qui portent sur certains éléments choisis de la dotation, tels que les zones de concours, et sur les disciplines déléguées par le Conseil du Trésor, telles que le contrôle et la vérification de la classification. Ce guide et ces lignes directrices constituent l'essentiel de la méthodologie de la Direction générale de la vérification.

6.56 Notre examen des dossiers des vérifications de la CFP nous a permis de constater les faits suivants:

- Le processus de planification, y compris les critères pour décider de l'étendue de l'examen, n'est pas consigné dans les dossiers de vérification. Il est donc impossible de réviser cette étape importante de la vérification et de s'assurer que les éléments importants de la dotation, qui ont été retenus, ont été vérifiés.

- Peu de lignes directrices précisent les documents et les points de contrôle à examiner ainsi que les procédés à employer pour permettre une vérification de quantité et de qualité uniformes par tous les vérificateurs. De plus, elles ne comprennent pas de critères sur lesquels les vérificateurs pourraient se fonder lors de la vérification des éléments de gestion.

- Les documents appelés programmes de vérification sont, en fait, une description de l'entité et de l'étendue de la vérification. Ils fournissent des directives aux vérificateurs sur le travail à effectuer. Or, ces directives sont beaucoup trop générales pour assurer une application uniforme des procédés et techniques de vérification d'un vérificateur à l'autre.

- Les dossiers de travail ne contenaient pas toute l'information nécessaire pour juger de la qualité et de la quantité des travaux effectués. Au niveau de la vérification de gestion, il était pratiquement impossible de savoir quelles questions avaient été abordées et quelles preuves appuyaient les constatations. Il n'était pas toujours possible de savoir si toutes les étapes des sondages de conformité avaient été effectuées ou si les problèmes relevés par les vérificateurs avaient été réglés.

- La direction a choisi un style de rapport long, où se mêlent description et analyse ainsi qu'observations positives et négatives. À cause du genre de rapport, il est difficile de déterminer la gravité des problèmes puisque le style même entraîne un effet de pondération.

6.57 Ces observations dénotent plusieurs lacunes au niveau de la gestion des vérifications examinées. La Commission était consciente de certaines faiblesses puisqu'elle avait émis, au cours de 1984-1985, des directives sur les documents de travail et les rapports internes et qu'elle avait instauré un système de gestion de projet. Pour les raisons que nous avons déjà données, il était trop tôt pour déterminer l'effet de ces initiatives au moment de notre vérification.

6.58 Toutefois, ces initiatives ne combleront pas toutes les lacunes relevées au cours de notre vérification. Ainsi, l'encadrement des vérificateurs, aux niveaux des directives, de la supervision et de la révision du travail, est insuffisant. En outre, le personnel de vérification possède peu de formation en concepts et techniques de vérification. Il n'existe pas de revue de la qualité du processus de vérification depuis la planification jusqu'au rapport.

6.59 La Direction générale de la vérification devrait:

- compléter ses directives quant aux méthodes, à l'étendue du travail et à la documentation exigée pour étayer les observations;

- s'assurer que ses directives sont appliquées;
- réviser tous les dossiers de vérification;

- instaurer un système de contrôle de la qualité après la vérification;

- assurer la formation des vérificateurs en concepts et techniques de vérification.

Commentaire de la Commission: La Direction générale de la vérification a émis toute une série de politiques, de directives et de documents au cours de la dernière année et ce, avant l'arrivée de l'équipe de vérification du BVG. Quoique l'équipe de vérification estime qu'il soit trop tôt pour apprécier ce qui a été accompli, la Direction générale de la vérification évaluera l'efficacité de ses

actions et, le cas échéant, apportera les changements voulus. Par ailleurs, lorsque le mandat de la Direction générale de la vérification sera clarifié, les ressources seront obtenues et la formation dispensée de manière que l'on puisse exécuter le mandat avec efficacité et efficience.

6.60 Appels et enquêtes. Selon la LEFP, la CFP doit opérer un système d'appels à l'égard des nominations et des rétrogradations ou renvois pour incompétence ou incapacité.Ce système est un élément important dans la gestion du système de dotation. Environ 10 p.100 des nominations faites selon des méthodes de sélection ouvrant droit à un appel ont fait l'objet d'un appel en 1984.

6.61 Notre examen a strictement porté sur l'intégration de l'information émanant du système d'appels à la gestion du système de dotation. L'analyse des cas d'appels et des décisions rendues par les comités d'appels fournit des renseignements sur les problèmes qu'ont éprouvés les ministères dans l'application de la LEFP. Ces renseignements sont à la fois un indicateur du respect du principe du mérite dans les activités de dotation et un moyen de contrôler le respect de ce principe.

6.62 Nous avons constaté que ces renseignements sont bien communiqués au groupe chargé de l'élaboration des politiques, qui les analyse à son tour et présente ses conclusions au Comité consultatif sur la délégation.

6.63 Normes et tests de sélection. La CFP élabore des normes et tests de sélection et fournit des services et conseils aux ministères sur l'application de ces normes et tests des élection. Elle administre et corrige de 40 000 à 50 000 tests de sélection par année.

6.64 Nous avons constaté que les travaux de la Commission dans ce domaine étaient planifiés comme il convient et que la direction responsable de cette activité possédait des mécanismes satisfaisants pour contrôler l'exécution de ses projets.

6.65 Recrutement externe et autres services centralisés. Le recrutement externe est une des responsabilités de la CFP. À ce titre, la Commission a mis sur pied, en 1983, un Système national de répertoire de candidats afin de permettre l'égalité d'accès aux emplois de la Fonction publique fédérale à tous les Canadiens de toutes les parties du pays. Elle a reçu et traité environ 160 000 demandes d'emploi en 1983-1984. Elle a de plus présenté environ 40 000 candidats pour répondre à près de 14 000 demandes provenant de ministères qui avaient des postes vacants. La Commission maintient un répertoire de 25 000 à 30 000 noms de candidats pour répondre à ces demandes.

6.66 La CFP fournit également des services centralisés aux ministères, tels quel'administration de tests linguistiques, du système de mutations latérales et du régime de priorités en vertu duquel les employés excédentaires ou mis en disponibilité peuvent être replacés dans la Fonction publique.

6.67 La CFP possède des mécanismes appropriés pour gérer ses opérations liées au recrutement externe et aux autres services centralisés et pour rendre compte de l'utilisation des ressources humaines qui y sont consacrées. Par exempl, le nombre d'années-personnes prévues dans les plans de travail pour ces activités est lié aux volumes et aux coûts unitaires prévus. Les volumes

et les coûts unitaires sont fondés sur l'expérience passée et sur les nouveaux développements, connus au moment de l'élaboration des plans. Une analyse des activités est faite au milieu et à la fin de l'année. Dans cette analyse, on compare les coûts unitaires réels aux coûts prévus, aux coûts réels de l'année précédente, et on fournit des explications sur les écarts. L'utilisation des années-personnes est analysée de la même <façon.

6.68 La CFP également développé un système d'information de gestion approprié pour les activités de recrutement externe proprement dites. En plus des statistiques sur le volume des demandes reçues et les présentations effectuées, la Commission a des données sur la proportion des groupes sous-représentés dans le répertoire et dans les présentations,sur le temps de traitement des demandes de présentation et le pourcentage de candidats présentés qui ne rencontrent pas les exigences minimales des postes pour lesquels ils sont présentés.

6.69 Nous sommes satisfaits des contrôles de gestion que la CFP exerce sur les opérations liées au recrutement externe et aux autres services centralisés fournis aux ministères.

Formation linguistique

6.70 La formation linguistique est l'une des responsabilités déléguées à la Commission par le Conseil du Trésor en juin 1982. L'accord conclu entre les deux organismes stipule que le Conseil du Trésor doit élaborer la politique de formation linguistique, établir ses objectifs stratégiques, évaluer les besoins en formation linguistique,déterminer les fonds qui y seront consacrés et évaluer la politique. La responsabilité de la Commission consiste à concevoir, développer et mettre en oeuvre des cours de formation linguistique, à évaluer les aptitudes des candidats à apprendre l'autre langue officielle et à évaluer les connaissances acquises par les étudiants.

6.71 La formation linguistique se divise en deux activités: l'enseignement et les services d'aide technique et spécialisée. L'enseignement comprend les tâches suivantes:.enseignement proprement dit, encadrement (préparation de cours, supervision, etc.), congés et formation, et administration. Les services d'aide technique et spécialisée comprennent les services linguistiques et les services aux clients. La pièce 6.1 indique la répartition des ressources humaines en fonction de ces tâches.

6.72 Notre examen a porté sur les méthodes de gestion utilisées dans les directions responsables de l'enseignement et dans celle responsable des services linguistiques. Cet examen a de plus comporté une analyse globale de l'utilisation des ressources en enseignement.

6.73 Enseignement. Il est important que la Cmmission possède de bons outils pour répartir et contrôler ses ressources en fonction des fluctuations de la charge de travail.Les outils de gestion que la CFP possède sont satisfaisants et fonctionnent bien. Par exemple, au niveau du programme centralisé, il existe un mécanisme qui indique chaque semaine le nombre de professeurs disponibles, le nombre de groupes d'étudiants et le nombre d'étudiants qui commencent ou terminent un cours. L'affectation des ressources enseignantes se fait en fonction des données fournies par ce mécanisme.

6.74 Au niveau global, nous avons observé la situation suivante: le nombre total d'heures-étudiants a baissé d'environ 20 p. 100 au cours des trois derniers exercices financiers. Cette

baisse est surtout attribuable à une diminution du nombre de nominations sous condition à des postes bilingues et à un ralentissement général des activités de dotation.

6.75 Malgré cette baisse générale de la demande, la Direction générale du programme de formation linguistique (DGPFL) a continué de fonctionner avec pratiquement le même niveau de ressources. Conséquemment, selon les données concernant l'utilisation des ressources, l'efficience des programmes d'enseignement a diminué d'environ 16 p. 100. Autrement dit, on pourrait enseigner environ 300 000 heures-étudiants de plus avec l'effectif en place, ou encore, on pourrait offrir le même nombre d'heures-étudiants, soit 1,7 million, avec 79 années-personnes de moins. Ces ressources excédentaires ont été utilisées à des activités d'encadrement, à la formation de professeurs et à l'élaboration de nouvelles modalités de cours.

6.76 L'excédent observé s'explique par les facteurs suivants:

- la baisse de la clientèle;

- le nombre de cas où la Commission doit former des classes pour de petits groupes;

- la difficulté de redéployer le personnel tout en respectant les conditions de travail prévues dans la convention collective des enseignants.

6.77 En septembre 1984, la Commission a proposé au Conseil du Trésor de nouvelles modalités de cours pour répondre à la demande changeante et mieux utiliser ses ressources,mais, à ce jour, elle n'a pas reçu de réponse officielle.

6.78 Services linguistiques. La Direction des services linguistiques (DSL) offre ses services, tels que le développement de cours spéciaux et l'élaboration d'instruments de mesure du progrès des étudiants, aux programmes d'enseignement et aux ministères.

6.79 Nous avons constaté qu'il n'existe pas d'objectifs précis et d'ordre de priorité pour l'ensemble de la DSL. De plus, la DSL ne possède pas de données analytiques et statistiques sur la nature des demandes de services et elle ne consigne pas l'application des critères de sélection pour le choix des projets. En conséquence, ni la DSL ni la CFP ne peuvent évaluer la nécessité des travaux effectués et justifier les 88 années-personnes consacrées à cette fonction.

6.80 Au niveau de la gestion des projets, nous avons constaté que la DSL avait établi une série d'étapes à suivre pour l'exécution de ses projets. En général, on respecte ces étapes et on les documente lors de la planification et de l'exécution du travail. Toutefois, il faudrait des améliorations au niveau de l'information de gestion de la direction. La DSL utilise des rapports d'activités qui fournissent des renseignements sur les réalisations du mois courant et celles prévues à court terme. Ces rapports n'indiquent pas les heures travaillées, le nombre de personnes affectées et les coûts des travaux en cours par rapport aux ressources et échéanciers prévus.

6.81 La Direction des services linguistiques devrait:

- élaborer des objectifs pour l'ensemble de ses activités:

- préciser son ordre de priorité;

- consigner les critères de sélection qu'elle apPlique;

- faire rapport sur le nombre et la nature des demandes de services reçues;

- contrôler l'avancement des projets par rapport aux ressources et aux échéanciers prévus.

Commentaire de la Commission: Les politiques se rapportant à la formation linguistique font présentement l'objet d'un examen par le Cabinet et cela pourrait amener des changements fondamentaux à la fonction. Par conséquent, les éventuels changements auront une incidence sur le bien-fondé de cette recommandation.

Perfectionnement et formation du personnel

6.82 Le programme de formation et de perfectionnement offert par la CFP s'inscrit dans le cadre de la politique de formation énoncée par le Conseil du Trésor en 1981. Selon l'accord sur la formation conclu avec le CT en 1982, la Commission a comme responsabilité d'élaborer et d'offrir des cours de formation aux ministères. Le CT est responsable de l'élaboration et de l'évaluation de la politique de formation du gouvernement fédéral.

6.83 Le budget du programme de formation administré par la CFP est d'environ 10 p. 100 des ressources totales consacrées à la formation par le gouvernement. Les autres ressources sont réparties et administrées dans les ministères mêmes. La Direction générale du perfectionnement (DGP) se finance sur la base d'un fonds renouvelable et d'une subvention du Conseil du Trésor.

6.84 Notre examen a porté surtout sur l'administration de la DGP et sur les méthodes utilisées pour comptabiliser les coûts des cours dispensés. Nous n'avons examiné ni le contenu des cours, ni la qualité de l'enseignement, ni les activités du Centre de perfectionnement des cadres de Touraine.

6.85 La Commission a réalisé des progrès marqués dans l'administration de la formation depuis 1981. Elle a rationalisé le choix de cours qu'elle offre et a réduit les ressources humaines consacrées à cette activité. Elle est passée d'une situation où son fonds renouvelable était déficitaire à une situation où elle recouvre ses coûts.

6.86 Depuis environ trois ans, la CFP utilise une méthodologie précise pour élaborer les nouveaux cours et pour réviser les anciens. Cette méthodologie, appelée "approche systémique à la formation", décrit chacune des étapes à suivre pour élaborer, donner et évaluer un cours.

6.87 Des quelque 97 cours disponibles, 26 ont été révisés selon l'approche systémique. Nous avons examiné trois cours révisés et nous avons constaté que les principales étapes de la méthodologie avaient été suivies et documentées.

6.88 Les méthodes utilisées pour comptabiliser les coûts étaient satisfaisantes. Ces méthodes sont nécessaires car la CFP recouvre ses coûts par le biais de frais facturés aux ministères qui utilisent ses services et par des subventions reçues du CT. Ces subventions couvrent, par

exemple, la révision des cours selon l'approche systémique et les frais supplémentaires encourus en raison de la décision de maintenir le Centre de perfectionnement des cadres à Touraine.

Planification et évaluation de programmes

6.89 La CFP possède un système intégré de planification et de contrôle depuis 1977-1978. Ce système comprend quatre éléments, soit la planification stratégique, la planification opérationnelle, la revue des opérations et le contrôle a posteriori, c'est-à-dire la vérification interne et l'évaluation de programmes.

6.90 Nous avons constaté que les éléments en place du système de la CFP étaient conformes à la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor sur le Système de gestion des secteurs de dépenses et que les éléments existants du système étaient bien intégrés entre eux.

6.91 La Commission n'avait encore évalué aucun de ses programmes au moment de notre vérification, et cela en dépit du fait qu'il s'est écoulé plus de 8 ans depuis la parution de la politique du CT sur l'évaluation de programmes et l'implantation du système intégré de gestion de la CFP. Elle a effectué des études à caractère d'évaluation et de revue de gestion,mais sur des éléments de programmes seulement. La plupart de ces études manquaient de rigueur dans leur approche et es données sur lesquelles elles étaient fondées n'avaient pas été recueillies systématiquement.

6.92 Nous avons mentionné, dans notre section sur la dotation, que la responsabilité d'évaluer les politiques de dotation avait été déléguée au Conseil du Trésor en 1982. Nous sommes d'avis que l'évaluation des politiques de dotation devrait être intégrée au plan d'évaluation de la Commission, comme le suggère le Guide sur la fonction d'évaluation de programme du Bureau du contrôleur général.

6.93 La Commission avait réalisé certaines étapes en vue de mettre sur pied une unité d'évaluation de programmes. Le poste de directeur a été comblé en janvier 1985 et la CFP s'affaire maintenant à trouver le personnel nécessaire.

6.94 La Commission devrait compléter son équipe d'évaluation de programmes et intégrer toutes ses activités d'évaluation, y compris l'évaluation des politiques de dotation.

Commentaire de la Commission: En matière d'évaluation de programmes, la Commission a défini et précisé ses besoins en ressourcement. Pour l'instant, elle est à doter des postes. Certaines propositions, en vue d'intégrer les activités d'évaluation, ont été élaborées et sont présentement à l'étape de discussion avec nos partenaires en gestion du personnel, dont le Bureau du Conseil privé, le Conseil du Trésor et le Comité des hauts fonctionnaires.

DOUANES CANADA

Table les matières

	Paragraphe
Aperçu	7.1
Étendue de la vérification	7.9
Observations et recommandations	
Principes et pratiques le gestion au sein lu ministère	7.15
Énoncé des principes opérationnels	7.16
Contrats de performance	7.20
Relations avec Union Douanes Accise	7.25
Communications avec les clients et le public	7.27
Le Comité des priorités	7.30
Application concrète les lois et les accords interministériels	7.32
Les accords interministériels	7.35
Les lois	7.40
Le service au public	7.45
Directives émanant de la direction	7.46
Communications avec le public	7.49
Installations servant à la prestation des services	7.53
La qualité des services	7.55
Procédures utilisées pour faciliter et contrôler l'admission des voyageurs	7.56
Contrôle des voyageurs aux aéroports internationaux	7.62
Contrôle des voyageurs aux postes frontière routiers	7.72
Procédures utilisées pour faciliter et contrôler l'importation les marchandises à les fins commerciales	7.79
Contrôle du fret	7.84
Inspection des marchandises	7.97
Imposition des droits et des taxes	7.102
Perception des recettes	7.105
Système de traitement des déclarations de fret et de perception (CEPACS)	7.107

Paragraphe

Mesure les résultats le 1'application le la loi
dans les bureaux de douane 7.114
Le Programme voyageurs 7.116
Le Programme des importations commercial est 7.122
Usages possibles 7.124

Sommaire et conclusions 7.126

DOUANES CANADA

Aperçu

7.1 Douanes Canada existait bien avant la Confédération. C'est l'un des plus anciens programmes gouvernementaux, puisqu'il a été établi en vertu d'une loi qui remonte à 1848. Les Douanes font partie de Douanes et Accise, et le sous-ministre qui en est responsable relève du ministre du Revenu national.

7.2 À l'origine, le mandat des Douanes était de percevoir des recettes - longtemps avant que le concept de l'impôt sur le revenu ne soit connu au Canada. Par la suite, ce mandat a été élargi. L'objectif du programme actuel comporte trois volets qui comprennent des fonctions importantes de protection:

- Faire en sorte que tous les droits, toutes les taxes et tous les autres frais applicables soient imposés, perçus et, au besoin, remboursés;

- Contrôler, afin de protéger l'industrie et la société canadiennes, le déplacement des personnes, des marchandises, des véhicules et autres modes de transport qui entrent au Canada ou qui en sortent;

- Protéger l'industrie canadienne contre tout préjudice que pourrait lui causer une concurrence étrangère déloyale, notamment par l'importation réelle ou éventuelle de marchandises sous-évaluées ou subventionnées.

7.3 Les Douanes sont avant tout un organisme chargé de l'application de lois et de règlements. Elles font appliquer quelque 70 lois, pour la plupart au nom d'autres ministères, par exemple Immigration, Santé nationale et Bien-être social, Agriculture et Statistique Canada.

7.4 En 1984, les Douanes ont perçu environ 5 milliards de dollars, soit près de 9 p. 100 des recettes totales du gouvernement. Pour cela, les Douanes ont traité quelque 12 millions de documents de contrôle du fret. Elles ont également contrôlé près de 80 millions de voyageurs à leur entrée au Canada. Environ la moitié de ces voyageurs étaient des Canadiens revenant au pays; la plupart des autres étaient des visiteurs, dont 3 p. 100 en provenance d'outre mer. La majorité des activités douanières s'effectuent dans les bureaux intérieurs et le long de notre frontière de 9 000 kilomètres avec les Etats-Unis. Les gens et les marchandises entrent au Canada aux postes frontière routiers ainsi que par voie aérienne, ferroviaire et maritime. Un grand nombre de petits paquets sont expédiés et traités par Postes Canada.

7.5 Il existe plus de 300 bureaux de douane au Canada, situés à 120 postes frontière ainsi que dans 17 aéroports internationaux et 145 ports. En outre, les Douanes s'occupent d'environ 1 500 entrepôts où les marchandises peuvent être déchargées, puis dédouanées ou gardées en douane.

7.6 Les Douanes doivent s'adapter rapidement et efficacement aux changements qui surviennent dans la société, aux préférences et aux nouvelles habitudes du public ainsi qu'aux

modifications législatives et aux nouvelles directives gouvernementales. Il peut s'agir de changements d'ordre technique, tels que l'automatisation des procédures de bureau par les importateurs et les courtiers, ou de questions d'ordre économique, comme la tendance du milieu des affaires à avoir des stocks réduits et à n'importer les marchandises rapidement que sur demande. D'autres questions, finalement, sont de nature socio-économique, comme le trafic de stupéfiants et l'importation de matériel pornographique.

7.7 Bien que le service des Douanes se doive d'appliquer rigoureusement les différentes lois dont il est chargé, il doit également se montrer sensible aux besoins et aux attentes légitimes des voyageurs et des gens d'affaires. Il serait intolérable, et excessivement coûteux, de retarder les voyageurs ou les marchandises en les inspectant tous soigneusement lorsqu'ils passent la frontière. Pour assurer le succès des opérations douanières, il faut donc faire une sélection intelligente et un examen prudent, encourager et faciliter le plus possible le respect des lois et noter les résultats obtenus.

7.8 En 1984-1985, Douanes Canada disposait d'un budget de 281 millions de dollars pour exécuter ses tâches variées et complexes. Près des neuf dixièmes de cette somme ont servi à la rémunération de son personnel, qui comprend environ 7 800 personnes dont près de 4750 sont des douaniers en uniforme. Les autres sont des spécialistes des questions d'antidumping et d'arbitrage, des gestionnaires et des surveillants, des techniciens, des instructeurs et des employés de soutien.

Étendue de la vérification

7.9 Notre première vérification intégrée de Douanes et Accise avait été menée sur une période de trois ans. Nous avion présenté un rapport sur les Douanes en 1978, puis sur l'Accise en 1979 et finalement sur les systèmes de gestion du ministère en 1980. La présente vérification a suivie le même ordre. Cette année, nous présentons un rapport sur les activités des Douanes; dans les prochaines années, nous examinerons la Direction de l'accise puis les fonctions de gestion du ministère, telles que le personnel, les finances, l'administration, la formation et les systèmes informatiques.

7.10 En 1978, notre vérification des Douanes avait surtout porté sur l'état des systèmes de contrôle des recettes. Ainsi, nous avions examiné si les procédures en vigueur permettaient un contrôle efficace de l'imposition des droits de douanes, de la perception et de la répartition des recettes.

7.11 La présente vérification a un champ plus étendu. Elle comprend un examen de l'exécution du mandat des Douanes, particulièrement en ce qui concerne les activités opérationnelles des bureaux de douane. Elle passe également en vigueur les systèmes et les procédures qui servent directement au soutien des activités opérationnelles. Finalement, elle examine certains des principes et certaines des pratiques de gestion du ministère qui influent sur l'ensemble des opérations.

7.12 L'un des buts du travail des Douanes est de protéger l'industrie canadienne par l'imposition et la perception de droits sur les importations. Toutefois, ce ne sont pas les Douanes qui formulent les politiques concernant les droits, les taxes et les tarifs. Elles ne sont pas, non plus, chargées de mesurer les effets de ces activités de protection sur l'industrie canadienne. Cette tâche n'est pas du ressort de Douanes et Accise et, par conséquent, nous n'avons pas examiné les

procédures servant à mesurer l'efficacité globale du programme des Douanes.

7.13 Le thème de notre vérification était "L'exécution du mandat des Douanes". Nous nous sommes posé six séries de questions générales pour nous guider dans nos travaux:

- Principes et pratiques le gestion au sein lu ministère: Le ministère a-t-il établi et communiqué un énoncé de principes pour guider la direction et les employés dans l'exécution des activités des Douanes? La direction tient-elle compte des changements qui surviennent dans les besoins et les attentes du public? Quel type de relation existe-t-il entre la direction et l'Union Douanes Accise?

- Application concrète des lois et des accords interministériels: Le ministère dispose-t-il d'un mécanisme qui lui permette d'examiner systématiquement les lois et les accords interministériels dans le but d'élaborer des procédures opérationnelles appropriées à l'intention du personnel des Douanes?

- Service au public: Le ministère s'efforce-t-il d'informer le public de la nécessité de se conformer aux lois et de la façon de le faire, avant même que les voyageurs et les importateurs se présentent à la douane pour l'inspection et les formalités?

- Procédures utilisées pour faciliter et contrôler l'admission les voyageurs: Les Douanes se montrent-elles sensibles aux besoins et aux attentes des voyageurs, tout en faisant un bon effort pour déceler et empêcher les entrées illicites?

- Procédures utilisées pour faciliter et contrôler l'importation les marchandises: Le ministère dispose-t-il de procédures qui lui permettent d'obtenir des renseignements sur les besoins et les attentes de gens d'affaires et des commerçants? Prend-il les mesures voulues pour percevoir le montant exact des recettes et prévenir les entrées illicites?

- Mesure les résultats le l'application les lois dans les bureaux de douane: Le ministère dispose-t-il de renseignements objectifs et fiables sur l'observation des lois dans les bureaux de douane, et sur leur succès à déceler les cas de dérogation?

7.14 Chaque fois que c'était possible, nous avons comparé l'état actuel d'une activité à son état au moment de notre vérification de 1978.

Observations et recommandations

Principes et pratiques le gestion au sein lu ministère

7.15 La direction des Douanes a réussi à établir au sein du ministère un climat qui favorise la collaboration et le travail d'équipe, dans un esprit professionnel et sérieux. Nous sommes parvenus à cette conclusion après avoir interviewé et observé au travail quelque 200 agents de douane dans différents endroits au Canada.

7.16 Énoncé les principes opérationnels. La direction fait une nette distinction entre, d'une part, le mandat de Douanes Canada qui est défini par la loi et, d'autre part, son administration qui se conforme à des principes de gestion. Ces principes ont été précisés et communiqués dans un énoncé de principes opérationnels qui sert de guide aux politiques et aux activités du ministère.

7.17 Par exemple, les Douanes partent du principe que la grande majorité des gens se plient aux exigences de la loi lorsqu'ils les connaissent et lorsque la loi est appliquée de façon équitable. En conséquence, Douanes Canada encourage l'observation volontaire de la loi. Mais le ministère effectue simultanément des vérifications sélectives dans le but de déceler les particuliers qui tentent délibérément de contourner la loi pour des gains personnels.

7.18 Le ministère a également publié un code de conduite et de tenue à l'intention des employés. Ce code décrit ce qu'on attend des employés, les comportements inacceptables et les responsabilités des employés envers le public.

7.19 Ces publications permettent aux Douanes d'exécuter leurs activités de façon professionnelle et impartiale partout au Canada.

7.20 Contrats le performance. La direction a adopté et utilise actuellement un système de contrats de performance. Ces contrats s'appliquent à tous les cadres, aussi bien aux sous-ministres adjoints qu'aux surveillants des bureaux de douane. Il s'agit d'ententes entre les patrons et les gestionnaires qui relèvent d'eux. Ces contrats sont établis pour une période d'un an et servent de base aux activités et aux efforts déployés par les gestionnaires pendant cette année-là.

7.21 Les contrats de performance renferment des objectifs précis, sur lesquels les deux parties s'entendent. Au moment de notre vérification, nous avons relevé quelques énoncés typiques, tels que:

- Améliorer de 10 p. 100 l'efficience du traitement du fret.

- Augmenter l'efficience du traitement des déclarations de 2 p. 100 tout en maintenant le taux actuel de respect de la loi.

7.22 Nous avons constaté que les gestionnaires de tous les paliers tenaient compte de ces objectifs dans leur travail quotidien. Les principales raisons en sont que les contrats constituent une promesse de rendement et qu'ils sont la base de l'évaluation qui a lieu à la fin de l'année.

7.23 Des ententes de ce genre comportent une difficulté inhérente. Les tâches qui ne sont pas bien décrites peuvent être négligées au profit de celles qui sont indiquées avec précision. Dans l'ensemble, toutefois, nous avons constaté que la pratique des contrats annuels de performance est valable. Elle permet à la direction d'insister sur des secteurs clés et de modifier les priorités de façon efficace dans l'ensemble du ministère.

7.24 Depuis notre vérification, le ministère a retiré quelques objectifs quantitatifs de certains contrats de performance, mais il est encore trop tôt pour évaluer les effets de ce changement.

7.25 Relations avec l'Union Douanes Accise. Aux Douanes, les relations patronales-syndicales sont particulièrement importantes. Les employés sont syndiqués dans une très grande proportion. Nous avons interviewé, à ce sujet, des cadres supérieurs et des employés des Relations avec les employés et nous nous sommes également entretenus avec le président de l'Union Douanes Accise.

7.26 Au moment de notre vérification, nous avons constaté l'existence de relations sérieuses et saines entre la partie patronale et la partie syndicale. Ces relations se caractérisent par une ouverture d'esprit et une détermination à résoudre les problèmes de part et d'autre. Par exemple, les deux parties se consultent lors de l'élaboration de nouvelles politiques et pratiques; au moment où celles-ci sont annoncées, elles ont donc déjà fait l'objet de discussions approfondies.

7.27 Communications avec les clients et le public. Il est nécessaire pour Douanes Canada de se tenir au courant des besoins et des attentes de ses clients. Nous avons donc examiné les efforts déployés par la direction dans ce domaine.

7.28 Nous avons constaté que le ministère s'efforçait d'être sensible et réceptif aux besoins du public. Par exemple, la direction a récemment demandé qu'une étude soit effectuée pour connaître l'opinion du public. Le ministère entend utiliser les résultats de cette étude pour revoir et, le cas échéant, modifier les installations et les procédures administratives pour qu'il soit aussi facile que possible au public de se conformer à la loi.

7.29 En ce qui concerne les clients réguliers, tels que les courtiers en douane, les interviews que nous avons eues avec eux et avec des gestionnaires du ministère ont révélé qu'il existe des voies de communication entre le ministère et les courtiers, et que celles-ci sont utilisées régulièrement. Les courtiers apprécient cette communication et les industriels peuvent ainsi mieux planifier leurs échanges avec les Douanes.

7.30 Le Comité les priorités. Les membres du Comité des priorités du ministère ont indiqué que ce comité remplissait son mandat et fonctionnait bien. Nous étudierons plus en détail la structure des comités du ministère lorsque nous examinerons les fonctions de gestion ministérielle.

7.31 Le Comité des priorités, qui se compose de quatre sous-ministres adjoints et du directeur général du Personnel, est présidé par le sous-ministre adjoint à la Gestion ministérielle. Le but de ce comité est d'examiner les projets de nouvelles activités ou d'activités élargies présentés par l'une des directions générales, ou les demandes de ressources additionnelles. Le comité doit formuler des recommandations, unanimes si possible, qui sont ensuite présentées au sous-ministre. Au sein du comité, les sous-ministres adjoints n'agissent pas tant à titre de chefs de direction que de membres de l'équipe des cadres supérieurs du ministère chargée de déterminer si une proposition cadre avec l'orientation globale du ministère et avec ses principes de gestion.

Application concrète les lois et des accords interministériels

7.32 Les Douanes sont responsables de l'appliction, en tout ou en partie, de quelque 70 lois, dont la plupart sont appliquées au nom d'autres ministères.

7.33 Pour que Douanes Canada puisse appliquer ces lois, il doit les adapter à son milieu opérationnel sous forme de procédures de travail. Par ailleurs, lorsqu'il s'agit de lois que les

Douanes appliquent au nom d'autres ministères, il est préférable que les ministères clients soient d'accord avec ces procédures. Les deux ministères doivent en venir à une entente sur les responsabilités qui incombent aux Douanes et sur celles du ministère client, sur la façon dont les tâches respectives seront contrôlées, sur les normes qui s'appliqueront et sur l'organisme chargé d'évaluer les résultats.

7.34 Au cours de notre vérification, nous avons donc cherché à déterminer si Douanes Canada disposait d'un mécanisme convenable pour négocier systématiquement les ententes interministérielles et si les lois étaient examinées en vue d'établir des procédures appropriées aux fins des opérations douanières.

7.35 Les accords interministériels. En 1978, les Douanes n'avaient aucune méthode officielle pour établir des relations de travail avec les ministères clients. Les attentes de ces ministères n'étaient par clairement définies et les Douanes ne disposaient pas de normes officielles pour établir, revoir et approuver les ententes interministérielles. Cette lacune fut comblée en 1981, lorsque les Douanes ont mis sur pied une procédure officielle à cette fin.

7.36 Le ministère affecte environ huit années-personnes à la négociation des ententes avec les ministères clients. Habituellement, on confie à une personne (généralement au niveau de directeur) le soin de négocier avec un ministère en particulier. Ce directeur peut entrer en rapport avec un grand nombre d'autres fonctionnaires des Douanes avant que l'entente ne soit conclue.

7.37 Nous avons constaté que des difficultés surviennent fréquemment au cours des négociations. Il semble que les ministères clients n'arrivent pas toujours à préciser le niveau de rendement qu'ils attendent des Douanes. Ainsi, les ministères de l'Agriculture et de la Santé et du Bien-être social ont rechigné à indiquer un taux de succès minimal acceptable pour ce qui est d'empêcher l'admission au Canada de personnes ou de produits contaminés. La raison de cette hésitation est compréhensible. En effet, l'entrée d'un seul produit contaminé ou d'une seule personne contagieuse pourrait causer une épidémie dont les conséquences seraient graves pour le pays. Par conséquent, une norme de 99 p. 100 peut ne pas être suffisante. Par ailleurs, il serait excessivement coûteux, pour ne pas dire inacceptable pour d'autres raisons, de soumettre 80 millions de voyageurs par année à un examen suffisamment approfondi pour garantir une détection de 100 p. 100.

7.38 Ceci entraîne un autre problème. Étant donné que le niveau de rendement n'est pas précisé, o ne peut déterminer les ressources requises. Par ailleurs, l'établissement de normes et la mesure du rendement peuvent être onéreux comparativement au coût de l'activité mesurée. Enfin, on hésite à établir des indicateurs de rendement parce qu'ils peuvent facilement être interprétés comme des quotas à respecter.

7.39 De concert avec ses ministères clients, le ministère a adopté une approche différente vers la fin de notre vérification. Au lieu de suivre le long processus d'établissement et de négociation de normes de rendement pour mesurer les résultats atteints, le ministère a négocié des "Activités essentielles" qui seront exécutées par les Douanes au nom de ses différents clients. Jusqu'à présent, Douanes Canada a conclu des ententes sur des activités essentielles avec 15 de ses 17 ministères clients, notamment avec le ministère de l'Agriculture et avec celui de Santé et Bien-être social. Parce que cette question est complexe et que le changement s'est fait vers la fin de notre vérification, nous n'avons pas eu l'occasion d'évaluer cette nouvelle approche.

7.40 Les lois. Au début de 1983, le ministère a rendu officiel son système d'élaboration et de diffusion des procédures et des directives. Le système a été conçu pour que les dispositions législatives concernant Douanes Canada et ses ministères clients soient bien traduites sous forme de procédures et de directives opérationnelles. Les Mémorandums D et R révisés et les autres manuels issus de ce processus constituent un ensemble assez complet des directives opérationnelles pour les agents de douane partout au Canada.

7.41 Les interviews que nous avons effectuées dans les régions révèlent que l'application de ces directives n'est pas toujours uniforme. Les agents de douane ont une certaine latitude pour appliquer les procédures et décider de l'action à prendre dans n'importe quelle situation. Ce pouvoir discrétionnaire est essentiel pour l'exécution intelligente de leur travail qui consiste à encourager le respect de la loi, à déceler les infractions et à prendre les sanctions prescrites. Toutefois, les directives devraient être appliquées de façon uniforme, quel que soit l'endroit, le moment ou l'agent en cause.

7.42 Un manque d'uniformité se rencontre par exemple dans le secteur des importations commerciales. Lorsqu'un importateur demande le dédouanement de marchandises après les heures normales de travail, les Douanes perçoivent des frais spéciaux pour faire venir un inspecteur sur les lieux. Ces frais sont également perçus dans des bureaux qui assurent un service 24 heures par jour, sept jours par semaine.

7.43 Cependant, nous avons constaté que des frais spéciaux ne sont pas imposés pour tous les examens effectués en dehors des heures normales de travail dans les bureaux ouverts 24 heures par jour. La décision de percevoir des frais est prise par l'agent chargé de l'inspection, mais ce ne sont pas tous les agents qui exigent ces frais. Il en résulte que l'importateur ou le courtier ne sait pas, d'un bureau à l'autre, et même à 'intérieur du même bureau, s'il aura à payer ces frais ou non.

7.44 Le ministère devrait surveiller le plus près l'application uniforme les directives dans les différents bureaux et prendre les mesures correctives qui s'Imposent.

Réponse du ministère: L'un des objectifs du ministère, lors de la révision des directives effectuée en 1978, était de veiller à ce que toutes les directives soient rédigées de manière à ce qu'elles puissent être interprétées et appliquées uniformément. Le ministère estime qu'il a atteint cet objectif.

Si une politique ou une procédure accorde aux agents des douanes un certain Pouvoir discrétionnaire, l'étendue de ce pouvoir est décrite dans la directive. S'il n'en est pas fait mention, les douaniers ne Peuvent exercer aucun pouvoir discrétionnaire.
Afin de renforcer la politique actuelle, un programme de contrôle visant à vérifier l'uniformité de l'application des directives sera mis sur pied d'ici février 1986.

Le service au public

7.45 Depuis quelques années, le Parlement et le gouvernement mettent de plus en plus l'accent sur la qualité des services offerts au public. Cette insistance est due, en partie, au fait que le public a tendance à considérer les fonctionnaires comme des êtres indifférents et insensibles, mais

aussi au fait que les progrès techniques permettent maintenant de répondre rapidement aux attentes du public dans de nombreux domaines. Nous avons donc examiné les activités de Douanes Canada qui concernent la prestation de services au public.

7.46 Directives émanant de la direction. Notre examen a porté sur les directives émanant de gestionnaires du ministère. Nous avons pu constater que Douanes Canada considérait le service au public comme un aspect important de son mandat. Le ministre a déclaré que tout en appliquant la loi, le ministère s'efforçait d'améliorer le service au public, et que ce service était un élément essentiel de la stratégie du ministère.

7.47 Cette orientation apparaît dans l'Énoncé des principes opérationnels du ministère qui stipule que le personnel du ministère doit être sensible aux changements d'attitude du public, aux préoccupations des contribuables, aux nouvelles techniques et pratiques commerciales et à l'évolution de la société en général, si l'on veut que les services répondent bien aux différents besoins.

7.48 En plus d'étudier l'orientation donnée par la direction, nous avons examiné comment le ministère informe le public. Nous avons également examiné les installations où les Douanes offrent leurs services et nous avons étudié les rapports entre les agents de douane et le public.

7.49 Communications avec le public. Douanes Canada part du principe que la grande majorité des gens se soumettent volontiers aux exigences de la loi lorsqu'ils en sont au courant et lorsque la loi est appliquéede façon équitable. En conséquence, les Douanes ont mis en place des moyens pour diffuser l'information et communiquer avec le public.

7.50 Chaque bureau de douane est un moyen de communication. Des brochures d'information sont offertes au public, on y répond aux demandes de renseignements et, dans certains cas, des cours sont offerts pour expliquer les pratiques douanières, les modifications apportées aux lois et les nouvelles procédures.

7.51 La Direction des relations publiques du ministère est un autre moyen de communication. Le directeur de ce service est membre du Comité de gestion, ce qui dénote l'importance accordée à cette fonction. La direction a préparé des trousses d'information et les a distribuées au grand public. Elle a obtenu que des revues d'automobilistes publient une reproduction de son dépliant "Je déclare". Elle a également lancé, en collaboration avec TV Ontario, un programme destiné aux écoles pour mieux faire comprendre les opérations douanières.

7.52 Un troisième moyen de communiquer les renseignements relatifs aux Douanes est l'Association canadienne des courtiers en douane. Cette association est composée d'environ 400 firmes de courtiers en douane qui s'occupent de plus de 90 p. 100 des importations commerciales au Canada. Le ministère a pris l'habitude de discuter avec cette association des changements proposés aux procédures douanières afin de faciliter leur mise en oeuvre et d'encourager l'observation de la loi.

7.53 Installations servant à la prestation des services. Le ministère dispose de plus de 300 bureaux de douane, qui diffèrent considérablement en grandeur. Ainsi, on trouve de grands postes frontière, comme celui de Windsor (Ontario) par où plus de 12 millions de voyageurs sont entrés au

Canada l'année dernière. Il existe également des petits postes, dotés d'un seul agent, qui ne traitent que quelques déclarations par jour.

7.54 Nous avons examiné la prestation des services au public dans une douzaine de bureaux situés entre Vancouver et Halifax. Les panneaux et les indications fournies étaient adéquats. Dans les bureaux où passent un grand nombre de voyageurs dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais, nous avons trouvé des panneaux rédigés en d'autres langues ainsi que des interprètes. Par exemple, à l'aéroport international de Vancouver, on peut faire appel à des interprètes pour communiquer avec les voyageurs en provenance de l'Extrême-Orient.

7.55 La qualité des services. Nous avons examiné la façon dont se déroulent les échanges entre les agents de douane et le public. Dans leur travail, les agents doivent, d'une part, encourager l'observation de la li et, d'autre part, la faire respecter, selon le cas. Dans les deux cas, toutefois, les agents de douane doivent se montrer compréhensifs et réceptifs aux besoins et aux attentes du public. En général, il nous a semblé que les agents de douane traitaient généralement le public avec courtoisie et suivaient le code de conduite en usage.

Procédures utilisées pour faciliter et contrôler l'admission les voyageurs

7.56 En 1984, plus de 86 p. 100 des voyageurs sont entrés au Canada aux postes frontières routiers. Quelque 10 p. 100 sont arrivés aux aéroports, et les autres sont venus en train ou en bateau.

7.57 Les voyageurs sont tenus de se présenter aux agents de Douanes Canada pour répondre à des questions et faire examiner leurs bagages. En 1984, le coût du programme voyageurs était d'environ 1 $ par voyageur, soit 80 millions de dollars.

7.58 Ce programme permet à Douanes Canada de s'assurer que les voyageurs se conforment aux lois en vigueur. Le but sous-jacent de ce programme est de protéger le pays sur le plan économique et sur le plan de la santé et du bien-être de ses résidents, en contrôlant les personnes, les marchandises et les véhicules qui entrent au Canada.

7.59 Un aspect essentiel du travail de Douanes Canada et de sa fonction de protection est la détection des armes à feu, des stupéfiants, du matériel pornographique et des produits dangereux pour l'agriculture, ainsi que la détection des terroristes et des immigrants illégaux.

7.60 Cette partie du travail des Douanes n'est pas bien connue du grand public. Pour bien des gens, Douanes Canada ne fait que percevoir des taxes. C'était en effet le cas jusqu'à ce que l'on institue un impôt sur le revenu au début du siècle. Aujourd'hui, les recettes perçues par les Douanes auprès des voyageurs internationaux sont faibles par rapport aux recettes totales.

7.61 Notre vérification du Programme voyageurs nous a amenés à présenter des observations sur deux de ses principales activités: le contrôle des voyageurs qui entrent au Canada par des lignes aériennes commerciales et le contrôle des voyageurs qui arrivent par véhicule automobile.

7.62 Contrôle des voyageurs aux aéroports internationaux. On demande aux voyageurs qui

arrivent par avion de remplir la carte de déclaration des Douanes avant de débarquer au Canada. Cette carte contient des questions concernant le voyage, les marchandises ramenées et la valeur de ces marchandises. Le voyageur peut demander une exemption personnelle et ensuite signer la carte. Une fois remplie, la carte constitue une déclaration douanière écrite.

7.63 Après être descendus de l'avion, les voyageurs passent par la ligne d'inspection primaire. Un inspecteur des Douanes examine la carte de débarquement et procède à un bref interrogatoire qui prend en moyenne 30 secondes. Cet interrogatoire permet aux voyageurs de se conformer aux exigences d'admission au Canada. Il sert également à déceler les voyageurs et les marchandises qui nécessitent un examen plus détaillé ou eamen secondaire, aux fins des Douanes, de l'Immigration, de l'Agriculture ou de la Santé. Les inspecteurs peuvent poser toutes les questions qu'ils jugent nécessaires dans les cas oû ils ont des soupçons, particulièrement si le voyageur correspond à la description d'une personne qui évite de faire une déclaration, ou à celle du contrebandier ou du terroriste.

7.64 La vitesse du contrôle des voyageurs à l'inspection primaire dépend du nombre de voyageurs et du nombre d'agents et de guichets disponibles. Le ministère a pour objectif de ne pas faire attendre les voyageurs plus de 30 minutes à l'inspection primaire. Nous avons constaté que cet objectif est atteint dans la plupart des cas. Toutefois, l'arrivée simultanée et inattendue de plusieurs avions peut influer sur le temps de traitement. Dans ce cas, il se peut que plusieurs centaines de voyageurs attendent pour passer l'inspection primaire des Douanes. Pour certains, le temps d'attente dépassera alors le maximum prévu de 30 minutes.

7.65 Dans la plupart des cas, l'inspection primaire ne retarde pas du tout les voyageurs car elle a lieu pendant que les bagages sont déchargés de l'avion.

7.66 S'il existe des raisons valables de croire que des voyageurs dérogent à la loi, on leur demande de se soumettre à une inspection secondaire. Ce deuxième examen sert à vérifier l'observation de la loi; il permet de déceler toute dérogation de la part des voyageurs et d'y remédier.

7.67 Lorsqu'un inspecteur de la ligne primaire envoie un voyageur à l'examen secondaire (qui est plus poussé), l'inspecteur de la ligne secondaire ne décèle pas toujours d'infraction. Lors de nos interviews, des agents de douane nous ont déclaré qu'ils pourraient probablement améliorer leur rendement s'ils étaient informés rapidement des résultats de leurs renvois au secondaire. Nous avons remarqué que, dans certains endroits, les inspecteurs se renseignaient mutuellement, de façon informelle, sur le degré de"succès" de leurs renvois. Ceci a également été relevé lors d'une étude faite par le ministère. Douanes Canada a fait savoir qu'un mécanisme de rétroinformation systématique sur le taux de "succès" sera mis en place pour améliorer la communication entre les inspecteurs du secondaire et ceux du primaire.

7.68 L'inspection secondaire peut consister aussi bien en une vérification rapide d'une valise qu'en une fouille complète de toutes les marchandises et de tous les effets. L'examen put être plus ou moins approfondi, selon le résultat des premières constatations. Par exemple, le fait de trouver des marchandises non déclarées dans une valise peut laisser croire que d'autres marchandises sont dissimulées ailleurs. Dans un petit nombre de cas, lorsqu'il existe des motifs raisonnables, on peut procéder à une fouille de la personne.

7.69 Si un examen révèle la présence de marchandises non déclarées, le douanier peut appliquer l'une des peines prévues dans la Loi sur les douanes. La sévérité de la peine est proportionnelle à la gravité de l'infraction. La peine la plus grave, habituellement imposée lorsqu'il s'agit de contrebande, est de faire payer à un voyageur non seulement les droits et les taxes, mais également la valeur des marchandises au Canada.

7.70 Lorsqu'on découvre des stupéfiants illicites, ou que des poursuites sont justifiées, le douanier met le voyageur en état d'arrestation et fait appel aux forces policières compétentes pour prendre les mesures qui s'imposent par la suite.

7.71 L'existence d'une inspection secondaire est un bon moyen d'encourager les voyageurs à se conformer à la loi. Toutefois, une étude faite par le ministère a révélé qu'environ un quart de voyageurs arrivant par avion n'étaient pas au courant de l'inspection secondaire. Par exemple, la carte de débarquement n'avertit par les voyageurs qu'ils peuvent être soumis à un examen secondaire détaillé. Le ministère a élaboré un plan d'action qui prévoit des mesures pour mieux renseigner les voyageurs sur l'inspection secondaire.

7.72 Contrôle les voyageurs aux postes frontière routiers. La majorité des voyageurs arrivent au Canada par la route, dans leur propre véhicule, en provenance des États-Unis. Contrairement aux voyageurs aériens qui arrivent parfois en foule, ce qui occasionne une certaine tension, les voyageurs qui empruntent la route arrivent habituellement à un rythme plus régulier. On peut normalement prévoir les périodes de pointe. Par exemple, on peut prévoir le retour quotidien des gens qui voyagent entre Windsor et Détroit, ou encore la circulation entre Seattle et Vancouver pendant les longs week-ends du 1er juillet ou du 4 juillet. Ainsi, le fait de connaître les habitudes de déplacement des voyageurs permet aux gestionnaires des Douanes aux postes frontière des grand-routes d'affecter davantage d'employés (s'ils en ont en réserve) lorsqu'ils prévoient une augmentation du nombre de voyageurs.

7.73 Ceci ne veut pas dire qu'on n'enregistre pas de retards ni de grandes variations du nombre de voyageurs aux postes frontière routiers. Le personnel et les installations sont prévus, à chaque poste, en fonction du volume moyen d'activité par année et on y affecte des employés saisonniers supplémentaires pendant les périodes de pointe. Cependant, on ne peut pas toujours éviter de faire attendre les véhicules qui arrivent à la frontière. Par exemple, au Peace Bridge à Fort-Erié (Ontrio), de l'autre côté de Buffalo (New York), deux ou trois cabines d'inspection primaire suffisent pendant les périodes hors-saison. Par contre, pendant les périodes de pointe, même avec des douaniers dans les 23 cabines d'inspection primaire, il arrive que la circulation soit bloquée d'un bout à l'autre du pont.

7.74 Les voyageurs qui se présentent à un poste d'inspection des Douanes n'ont qu'à s'arrêter à la cabine. Normalement, ils demeurent dans leur véhicule pendant que l'agent procède à l'interrogatoire primaire. Contrairement à l'examen primaire dans les aéroports, qui se fait à l'aide de la carte de débarquement, les questions aux postes frontière sont uniquement orales. On donne une feuille de renvoi à l'examen secondaire aux voyageurs qui doivent subir un examen plus détaillé ou qui doivent remplir des documents, et ceux-ci doivent se présenter à un agent de douane à l'intérieur de l'édifice. Un inspecteur du secondaire détermine alors les documents à remplir ainsi que les

droits et les taxes à payer et il décide si le véhicule et son contenu doivent être examinés.

7.75 Le principe de l'inspection primaire et de l'inspection secondaire s'applique à tous les modes de transport. On donne à tous les voyageurs l'occasion de déclarer volontairement les marchandises qui sont en leur possession, au point d'inspection primaire. On procède à une inspection secondaire ou à une fouille lorsque le douanier a des motifs raisonnables de croire que le voyageur dissimule des marchandises ou enfreint autrement la loi, de façon délibérée.

7.76 Au cours de notre vérification, et plus particulièrement pendant les interviews que nous avons effectuées avec environ 200 douaniers, nous avons remarqué une certaine incertitude chez ces derniers. Cette hésitation concerne la façon dont les douaniers perçoivent le juste milieu entre la nécessité de faciliter le passage des voyageurs, qu'il s'agisse du transport aérien ou routier, et l'obligation d'appliquer la loi et les règlements. Autrement dit, les inspecteurs doivent-ils être plutôt compréhensifs et sensibles au comportement des voyageurs, ou bien doivent-ils se concentrer sur les activités de détection, sur les mesures de dissuasion et sur l'application de la loi? Les deux principes doivent coexister dans le processus d'inspection; toutefois, l'incertitude exprimée par les inspecteurs porte à croire que certains éclaircissements sont nécessaires.

7.77 Douanes Canada est conscient de ce problème. En mars 1985, le ministère a émis des instructions visant à éclaircir, dans l'esprit de tous les agents, les rôles d'exécution et de facilitation. Nous ne sommes pas en mesure de déterminer si ces instructions ont eu les résultats désirés car nos interviews étaient en majeure partie terminées lorsqu'elles ont été émises.

7.78 Le ministère devrait contrôler l'application les instructions concernant les rôles d'exécution et de facilitation, afin de déterminer si l'on a obtenu les résultats voulus.

Réponse du ministère.: Le ministère entreprendra une étude annuelle de l'application de ces instructions, en 1986-1987.

Procédures utilisées pour fciliter et contrôler l'importation des marchandises à des fins commerciales

7.79 En 1984, les Douanes ont perçu environ 5 milliards de dollars, ce qui représente environ 9 pour 100 des recettes totales du gouvernement. La majeure partie de ce montant a été recueillie sous forme de droits et de taxes appliqués aux marchandises commerciales importées au Canada. Pour ce faire, les Douanes ont traité quelque 12 millions de documents de contrôle du fret.

7.80 Le Programme des importations commerciales a été conçu pour faciliter l,admission au Canada des marchandises permises et pour imposer et percevoir le montant requis de droits et de taxes. Ce programme sert également à déceler et à empêcher l'entrée de marchandises prohibées, et à vérifier si les importateurs se conforment aux exigences de la Loi.

7.81 En 1978, notre vérification avait surtout porté sur le programme des importations commerciales, et nous l'avions décrit en détail à ce moment-là. Nous avons donc pu, pour la présente vérification, nous reporter à nos constatations de 1978 lorsque nous avons examiné les opérations du ministère.

7.82 Nous avons également pu nous reporter aux résultats d'un certain nombre d'études et

de vérifications internes que le ministère a effectuées dans ce secteur depuis 1978. Nous avons procédé ainsi chaque fois que possible et, lors de nos visites à l'Administration centrale et dans les régions, nous avons recueilli des données à l'appui des constatations qui se rapportaient à notre vérification.

7.83 Nos constatations sont réparties en quatre sections, qui correspondent aux principaux secteurs d'activités du programme commercial des Douanes, soit le contrôle du fret, l'inspection des marchandises, l'imposition de droits et de taxes et la perception des recettes. Dans une cinquième section, nous présentons un bref rapport sur les modifications apportées récemment au Système automatisé de traitement des déclarations de fret et de perception des Douanes (CEPACS), qui fait partie intégrante du Programme des importations commerciales. Nous n'avons pas examiné le CEPACS en détail étant donné que ce système fera l'objet d'une étude au cours de la troisième année de la présente vérification, en même temps que les autres systèmes de gestion ministérielle et de soutien du ministère.

7.84 Contrôle du fret. Lorsqu'une expédition de marchandises arrive dans un bureau de douane, le transporteur doit présenter un document de contrôle du fret. Ce document décrit la quantité et le type de marchandise, ainsi que sa destination. À l'aide de ce document, les Douanes ouvrent un dossier qui sert à l'inspection, au paiement des taxes et des droits et, finalement, au dédouanement des marchandises.

7.85 Au cours de notre vérification de 1978, nous avions relevé des lacunes fondamentales dans les procédés manuels qui permetten de contrôler la réception, l'appariement, la destruction et la sécurité matérielle des documents.

7.86 La mise en oeuvre du système CEPAC central (voir les paragraphes 7.107 et suivants) a permis le traitement électronique d'environ 85 pour 100 des documents de contrôle du fret. De cette façon, on a éliminé les procédés manuels de contrôle, d'appariement, de distribution et de conservation des documents.

7.87 Toutefois, une étude effectuée par le ministère a révélé que le système actuel connaît des problèmes: des documents de contrôle du fret non appariés sont acquittés et annulés sans supervision. Cette question nous préoccupe étant donné qu'il est essentiel que le système contrôle bien les documents.

7.88 Le ministère devrait s'assurer que les documents le contrôle lu fret non appariés sont correctement acquittés et que le processus est convenablement surveillé.

Réponse du ministère.: Le ministère est d'accord avec cette recommandation et il a planifié d'effectuer, à court et à long terme, plusieurs changements à ses systèmes. Ces changements auront pour effet de réduire le nombre des documents de contrôle du fret non appariés.

7.89 Lorsque les droits et les taxes ne sont pas payés au bureau d'entrée, les expéditions sont scellées et acheminées en douane par le transporteur jusqu'à un point de dédouanement intérieur, où les Douanes inspectent les scellés pour s'assurer qu'ils sont intacts. Les transporteurs qui répondent à certains critères bénéficient du régime de la postvérification; on leur permet de transporter des marchandises à l'intérieur du pays sous leur propre surveillance et sans l'apposition officielle de sceaux.

7.90 Une étude effectuée récemment par le ministère a révélé que 40 pour 100 du fret aérien importé à l'aéroport international de Vancouver par des transporteurs en régime de postvérification n'était pas déclaré aux Douanes, comme l'exigeait la loi.

7.91 L'omission de la déclaration peut avoir des conséquences graves. Si les marchandises ne sont pas déclarées, les Douanes ne peuvent les inspecter pour déceler les produits nocifs ou dangereux. En outre, il peut en résulter des pertes de recettes.

7.92 Le ministère a effectué une enquête et a constaté que les compagnies aériennes en question déclaraient bien les marchandises importées, mais à l'aéroport de destination-ce qui est permis par les règlements ministériels. Le ministère étudie des mesures pour que les transporteurs aériens déclarent toutes leurs marchandises à leur premier point d'entrée au pays, comme le font à présent les transporteurs routiers, ferroviaires et maritimes. À cet effet, le ministère s'est mis en rapport avec les lignes aériennes en cause et avec leurs agents pour que les marchandises soient désormais correctement déclarées. Deuxièmement, il prépare de rencontres avec l'Association du transport aérien international pour faire en sorte que toutes les lignes aériennes déclarent les marchandises importées au premier point d'atterrissage en territoire canadien.

7.93 Le ministère devrait vérifier régulièrement pour tous les modes de transport que les marchandises importées sont déclarées conformément à la loi.

Réponse du ministère: Le ministère vérifie que les marchandises importées par tous les modes de transport sont déclarées conformément à la loi au moyen d'examens sélectifs des marchandises déchargées aux frontières et aux destinations intérieures. Le Système de rapports pour la vérification de l'exécution au secteur commercial, habituellement désigné sous le nom de Programme A28, est en place pour les modes de transport routier, ferroviaire et maritime. Des négociations ont lieu présentement entre le ministère et les sociétés de transport afin d'établir des procédures qui favoriseront l'observation de la loi dans le secteur du transport aérien. Le ministère veillera au maintien des vérifications de l'observation et à l'amélioration des programmes actuels.

7.94 En 1978, nous avions signalé qu'une équipe de sept vérificateurs n'était pas suffisante pour examiner convenablement les dossiers d'environ 120 transporteurs en régime de postvérification.

7.95 Depuis cette date, le nombre des transporteurs en régime de postvérification est passé de 120 à 170, tandis que le nombre d'employés chargés de la postvérification est tombé à cinq. La vérification prend donc aujourd'hui plus de temps qu'en 1978 et est, par conséquent, encore moins adéquate.

7.96 Le ministère devrait veiller à ce qu'on vérifie convenablement les transporteurs en régime de postvérification.
Reponse du ministère: Depuis 1978, le ministère a amélioré ses méthodes de sélection aux fins de la vérification des transporteurs en régime de postvérification. Grâce à ces améliorations et à celles qui sont projetées, le ministère pourra s'assurer que la vérification effectuée est adéquate.

7.97 Inspection des marchandises. Les marchandises sont inspectées pour empêcher l'entrée au Canada de produits prohibés ou frappés de restrictions, et pour veiller à ce que le montant exact de droits et de taxes soit payé. Une inspection efficace permet de déceler et de décourager les importations illicites et de vérifier la quantité de marchandises ainsi que leur description. Pour s'assurer qu'on observe la loi et pour déceler les infractions de façon efficace, il faut avoir un système qui permette de repérer les cargaisons à risques élevés et les délinquants possibles. Pour décourager les importations illégales, il faut effectuer un nombre suffisant inspections pour donner aux importateurs l'impression que leurs marchandises risquent d'être examinées. Les résultatsde tous les examens devraient être consignés afin d'avoir de meilleurs renseignements sur l'observation de la loi.

7.98 En 1978, notre vérification avait révélé qu'aucun processus officiel n'avait été mis en place pour sélectionner les expéditions à risques élevés. Il n'existait pas non plus de système de sélection au hasard pour déterminer le taux d'observation de la loi.

7.99 Au cours de la présente vérification, nous avons constaté que les importations commerciales ont augmenté de 26 pour 100 depuis 1978, tandis que le nombre d'examens a diminué de 48 pour 100. On effectue donc bien moins d'examens qu'auparavant. Nous avons également noté que le nombre de paiements forcés et de saisies par rapport au nombre d'examens a plus que doublé. Ce phénomène pourrait être dû soit à une augmentation des cas d'infraction, soit à l'amélioration des techniques d'inspection.

7.100 Le ministère a effectué différentes études à ce sujet. Toutefois, les Douanes n'ont pas encore mis en place de système officiel pour repérer les expéditions à risques élevés, ni de système de sélection au hasard pour contrôler le taux d'observation de la loi. Étant donné le nombre croissant des importations et les ressources de plus en plus restreintes, il est important que le ministère puisse repérer les importations à risques élevés. En outre, sans contrôle du taux d'observation de la loi, le ministère continuera d'éprouver des difficultés à déterminer si les efforts qu'il déploie pour améliorer les méthodes et les procédures d'inspection permettent de mieux détecter les infractions.

7.101 Le ministère devrait établir, aussitôt que possible, un système officiel pour repérer et sélectionner les expéditions à risques élevés, ainsi qu'un système le sélection au hasard pour mesurer le taux l'observation le la loi chez les Importateurs.

Réponse du ministère: Le ministère reconnaît l'importance d'établir un système officiel de repérage et de sélection des expéditions à risques élevés aux fins d'inspection. Le ministère a mis au point, dans le cadre de l'élaboration d'un nouveau système commercial des douanes, un système automatisé de soutien à la mainlevée (SSM) qui sera mis à l'essai cet automne. Le système automatisé de soutien à la mainlevée donnera aux inspecteurs des douanes l'accès direct à des profils de renseignements automatisés sur les importateurs et les marchandises. Cela leur permettra d'être plus sélectifs et de concentrer leur attention sur les expéditions à risques élevés. Ces dernières doivent être examinées et les documents qui les accompagnent vérifiés de près. Ainsi, la grande majorité des expéditions à faibles risques pourront être dédouanées plus rapidement. Par ailleurs, le système automatisé de soutien à la mainlevée choisiraau hasard des expéditions à examiner et des documents à vérifier les résultats des examens seront introduits dans le système afin de produire des rapports opérationnels et des rapports de rendement. Quant à la question du taux d'observation, elle est

traitée dans la réponse à la recommandation sur les résultats de la mesure de l'exécution dans les bureaux douaniers. Le ministère étudie présentement la possibilité d'accélérer la mise en oeuvre à l'échelle nationale du système automatisé de soutien à la mainlevée, étant donné la nécessité reconnue d,avoir un système officiel de repérage et de sélection des expéditions à risques élevés et compte tenu des mesures gouvernementales de réduction des années-personnes et des coûts.

7.102 Imposition les droits et des taxes. Dans les paragraphes ci-dessus, nous avons dit que l'inspection pourrait être améliorée grâce à un système officiel qui permettrait de repérer et de sélectionner les expéditions à risques élevés. Un système semblable pourrait être utilisé pour l'imposition des droits. Ceci entraînerait peut-être une diminution du nombre de cotes imposées, mais le processus d'imposition des cotes serait probablement plus efficace. Autrement dit, ce processus pourrait être amélioré sur le plan de l'efficience et de l'efficacité. Pour ce faire, il faudrait avoir un système qui permette d'établir le profil de risque des importateurs et des marchandises.

7.103 Le ministère est conscient de ce besoin. Il prévoit apporter des améliorations à l'imposition des cotes en faisant l'essai d'un système de profils des importateurs et des marchandises à risques élevés, dans le cadre du système ALERT (Système informatisé de repérage, de renseignements et de rapports). Ce système fonctionne actuellement à titre expérimental à Calgary, mais on ne sait pas quand un système de profils pourra entrer en service.

7.104 Le ministère devrait dès que possible, mettre un système l'établissement le profils au service les spécialistes les marchandises et les appréciateurs fédéraux les Douanes pour leur permettre le relever les expéditions à risques élevés et le leur imposer une cote.

Réponse du ministère: Le ministère reconnaît qu'il serait possible d'améliorer l'efficience et l'efficacité de l'imposition des cotes grâce à l'échantillonnage et à un système d'établissement de profils. Le 1er janvier 1988, le ministère mettra en oeuvre à l'échelle nationale un système de sélection des déclarations semblable au système ALERT.

7.105 Perception les recettes. Le gros des recettes douanières est calculé à partir de la valeur des marchandises que déclarent les importateurs et les courtiers. Il existe deux autres sources de recettes. L'une est les avis de paiement provenant du programme de cotisation. L'autre est le paiement d'amendes dans les cas où les comptes ne sont pas immédiatement payés au complet.

7.106 Au cours de notre vérification de 1978, nous avions relevé plusieurs lacunes dans ce secteur. Ainsi, nous avions noté qu'il n'y avait pas de contrôle intégré des différents types de comptes-clients, que les droits n'étaient pas bien séparés et que la surveillance était insuffisante. Depuis lor, le ministère a effectué de nombreux changements à ses procédures de perception. Toutefois, si l'on se fie à un rapport présenté récemment par les services de Vérification interne, certaines des faiblesses que nous avions relevées en 1978 sont toujours présentes. Rien n'indique, par exemple, que les surveillants revoient ou vérifient le travail exécuté par leurs subalternes pour s'assurer, entre autres, que les appels de suivi nécessaires ont bien été effectués par les agents affectés à la perception.

7.107 Système de traitement des déclarations le fret et de perception (CEPACS). Le CEPACS est au coeur du système commercial. Ce système informatisé fait partie intégrante du contrôle du

fret, de l'examen des déclarations et de la perception des espèces et des comptes-clients. Il a également pour but de fournir des renseignements, au moyen de profils, aux inspecteurs et aux spécialistes des marchandises. Comme on l'a indiqué plus haut, le CEPACS ne fait pas l'objet de la vérification de cette année. Toutefois, étant donné son importance à l'intérieur du système commercial et le fait que sa mise en oeuvre devrait régler un grand nombre des problèmes relevés lors de notre vérification de 1978, nous avons examiné l'état actuel du système. Lorsque nous nous sommes penchés sur le CEPACS en 1978, il s'agissait d'un système-pilote précédant la mise en marche d'un grand projet d'automatisation au ministère. Le système avait vu le jour en 1968; sa mise en place devait être achevée en 1975, à un coût estimatif de 4,7 millions de dollars.

7.108 En 1979, le ministère effectua une évaluation détaillée du CEPACS central et décida de procéder à sa mise en oeuvre à l'échelle nationale. Il indiquait que le système avait coûté jusqu'ici environ 25 millions de dollars et que les avantages que l'on attendait du CEPACS ne pourraient se faire sentir qu'après la mise en place, à l'échelle nationale, du système central, et qu'après l'élaboration et l'entrée en service du reste du système.

7.109 À l'origine, le CEPACS devait comprendre une vaste base de données avec une fonction d'extraction des données pour aider les inspecteurs des douanes et les spécialistes des marchandises à sélectionner les transactions à examiner. Toutefois, les éléments qui devaient aider les spécialistes des marchandises n'ont pas été incorporées au système CEPAC central. Elles ont été mises au point plus tard, séparément, dans le cadre du projet ALERT, lequel comporte également des fonctions d'extraction aux fins d'enquêtes douanières à l'échelle nationale.

7.110 En 1981, le Cabinet décida que le Canada prendrait des mesures en vue d'adopter le "système harmonisé" de désignation des marchandises et d'établissement des tarifs, élaboré à Bruxelles sous les auspices du Conseil de coopération douanière (C.C.D.). En 1983, à la suite d'une présentation au Conseil du Trésor, le ministère a obtenu l'approation de remplacer le matériel informatique en usage par de l'équipement compatible avec le matériel I.B.M. Dans sa présentation, le ministère faisait ressortir les problèmes que posaient le matériel et le logiciel en usage. Il faisait également remarquer que la mise en oeuvre du système harmonisé fournirait l'occasion d'adopter un système automatisé et intégré de traitement des données.

7.111 En 1984, le système CEPAC central avait été introduit dans 33 endroits de travail. Le rapport de 1984 sur la stratégie d'automatisation du ministère indiquait que l'installation du système dans dix autres bureaux avait été reportée en attendant que certaines améliorations soient effectuées au système sur le plan de l'efficience.

7.112 Le ministère a fait savoir que le système CEPAC central continuerait d'être utilisé sur les ordinateurs actuels jusqu'à la fin des années 1980. Il sera alors remplacé par un système fonctionnant sur de l'équipement compatible avec le matériel I.B.M.; ce système comportera la plupart des caractéristiques que le CEPACS devait avoir à l'origine. Quelques-unes des grandes composantes prévues sont actuellement mises au point et font l'objet d'essais dans le cadre des projets ALERT et M.C.D.M. (Mainlevée contre documentation minimale).

7.113 Répondant à nos recommandations de 1978 au sujet des lacunes relevées dans l'évaluation des cotes des déclarations d'importation, le ministère a déclaré que bon nombre des questions qui

nous causaient des inquiétudes seraient réglées par l'amélioration de la base de données et de la fonction d'extraction des données du CEPACS. Étant donné que seul le système central du CEPACS a été mis en place à l'échelle nationale, le ministère n'a toujours pas apporté de solution au problème de la sélection des déclarations aux fins d'examen et de cotisation, au problème de la mesure du taux de dérogation, à celui de l'évaluation de la fonction de cotisation ni à celui de la conservation des renseignements.

Mesure des résultats le l'application le la loi dans les bureaux le douane

7.114 Nous nous sommes penchés sur les efforts déployés par le ministère pour mesurer et rapporter les résultats des bureaux de douane en ce qui concerne le respect de la loi. Depuis 1978, le ministère a fait des progrès dans ce domaine. Il a mis sur pied un groupe d'évaluation des programmes qui est chargé, entre autres, de mesurer les résultats des opérations des bureaux de douane en ce qui concerne l'observation de la loi. Nous avons déterminé les sources d'information possibles à cet égard, soit les rapports d'évaluation des programmes et d'autres études. Puis nous avons cherché à savoir si ces renseignements étaient satisfaisants, en partant du principe que les ministères doivent disposer de procédures de mesure et que ces procédures doivent être les plus modernes possible tout en étant économiques.

7.115 Nous n'avons examiné que les études et les données de la Division de l'évaluation des programmes qui avaient trait à la mesuredes opérations des bureaux. Nous n'avons pas vérifié les opérations de cette division.

7.116 Le Programme voyageurs. Le ministère a mis au point un système permanent (SMP-Voyageurs aériens) qui permet de mesurer le degré d'observation volontaire de la part des voyageurs ainsi que le taux de réussite dans la détection des cas de dérogation. Toutefois, le ministère a fait savoir que le système connaît un problème de crédibilité des données. On s'est aperçu que les inspecteurs ne se conformaient pas toujours aux procédures de sélection au hasard et il semblerait également que les renvois au hasard à l'inspection secondaire ne fassent pas l'objet d'un examen aussi approfondi que les autres cas de renvoi. Ceci pourrait entraîner une surestimation du niveau d'observation des lois et du succès du ministère à déceler les cas de dérogation. Le ministère étudie actuellement ces problèmes en vue d'y remédier.

7.117 En ce qui concerne les opérations des postes frontière routiers, par où passent plus de 80 pour 100 des voyageurs, le ministère a mis sur pied un projet-pilote à l'automne 1982 afin de mesurer, entre autres, le degré d'observation de la loi et le taux de réussite dans la détection des cas de dérogation. Mais il décida de ne pas installer le système en partie pour des raisons financières, et en partie parce qu'on craignait que les renseignements concernant le rendement ne soient interprétés comme des normes imposées, ce qui aurait pu causer des difficultés opérationnelles au ministère.

7.118 Le ministère entreprit également une évaluation des programmes pour examiner diverses questions concernant toutes les activités du programme voyageurs. Certaines des recommandations issues de cette étude ont été mises en application. Selon les évaluateurs, la mesure du taux de dérogation était un des éléments essentiels à la réalisation du mandat du ministère et à la réalisation de son objectif d'observation de la loi. L'étude avait pour but de mesurer cet élément ainsi que l'efficacité du ministère dans la détection des cas de dérogation et dans l'adoption de mesures

correctives. Pour nous conformer à l'optique générale de notre vérification de l'exécution du mandat, nous n'avons examiné que ces aspects de l'étude et nos constatations se limitent à ceux-ci.

7.119 L'étude s'est servie d'une estimation du taux de succès des inspecteurs des Douanes dans le renvoi des cas de dérogation à l'inspection secondaire par rapport au taux de succès d'un processus de renvoi au hasard. Cette estimation avait été établie à l'aide de renseignements provenant du système SMP-Voyageurs aériens (susmentionné) et de l'opinion des inspecteurs des Douanes. À notre avis, la validité des renseignements provenant de ces deux sources était douteuse. L'estimation du taux de succès des inspecteurs des Douanes a ensuite servi à calculer le taux estimatif d'observation volontaire énoncé dans l'étude.

7.120 Le ministère a recnnu que ces estimations reposaient sur des renseignements plus ou moins rigoureux. Il a indiqué, dans son Budget des dépenses de 1985-1986, Partie III, que des mesures seront prises pour vérifier ces renseignements.

7.121 On peut donc conclure qu'à l'heure actuelle, le ministère ne dispose pas de renseignements objectifs et fiables sur le degré d'observation de la loi ni sur le taux de détection des cas de dérogation pour son programme voyageurs.

7.122 Le Programme des importations commerciales. Comme on l'a indiqué plus haut, le ministère a fait des efforts en vue de mesurer les résultats des opérations aux bureaux de douane. Il a mis sur pied un groupe d'évaluation des programmes chargé de mesurer les résultats du contrôle de l'observation des lois. Toutefois, à l'heure actuelle, le ministère n'a pas de procédure satisfaisante pour pouvoir mesurer et rapporter adéquatement les résultats de son contrôle des importations commerciales.

7.123 Le ministère reconnaît la nécessité de mesurer les résultats du contrôle de l'observation des lois dans le secteur des importations commerciales et va continuer ses efforts pour y arriver.

7.124 Usages possibles. Les renseignements concernant le respect de la loi peuvent servir à plusieurs usages, et notamment: permettre aux gestionnaires de tenir compte du niveau de risques lorsqu'ils affectent les ressources et décident des politiques à adopter; évaluer les répercussions des modifications apportées aux politiques ou aux opérations sur le degré d'observation de la loi; et modifier en conséquence le comportement des douaniers. Le ministère reconnaît l'importance que des renseignements valides sur le respect de la loi peuvent avoir pour les décisions de gestion. Il étudie actuellement les mesures à prendre pour établir des procédures qui permettront de recueillir de tels renseignements.

7.125 Le ministère devrait s'assurer qu'il dispose le suffisamment le renseignements objectifs et fiables sur le degré l'observation le la loi et sur son taux de succès dans la détection les cas le dérogation, tant pour son Programme voyageurs que pour celui les importations commerciales.

Réponse du ministère: Le ministère est tout à fait conscient de l'importance de ces renseignements et a établi depuis quelque temps déjà (au début, dans le cadre de son Plan d'amélioration de la gestion) des plans pour que soit effectué le travail de mise au point nécessaire. Tel que mentionné, le Système de mesure de la performance - Voyageurs (SMP - Voyageurs aériens) est en place et il

fonctionne. Le ministère compte résoudre les problèmes d'ordre opérationnel concernant le Système de mesure de la performance - Voyageurs aériens, mentionnés par le vérificateur général. Dans le secteur des voyageurs routiers, un système plausible a été élaboré et mis à l'essai. On décidera, lorsque l'analyse sera terminée, s'il y a lieu de mettre ce système en oeuvre à l'échelle nationale. Enfin, dans le secteur des importations commerciales, on est en train de déterminer quelles sont les procédures les plus rentables à utiliser pour recueillir les données nécessaires et quelle est la fréquence de la cueillette des données.

Sommaire et conclusions

7.126 Depuis 1978, les déclarations faites par le sous-ministre ont donné naissance à un grand nombre d'études et on entraîné la mise sur pied de nombreux projets dans le but de fournir à la direction de meilleurs renseignements. Le ministère a ainsi entrepris d'effectuer des changements à ses systèmes et ses pratiques de gestion. Il a procédé à des réorganisations, a mis sur pied un système de contrats de performance, a inauguré un système de gestion des projets et a distribué un énoncé des principes opérationnels. Il a également tenté d'accroître la sensibilité et la réceptivité de ses agents aux besoins du public et il a accordé plus d'importance à la facilitation du respect de la loi.

7.127 La présente vérification a surtout porté sur l'exécution du mandat des Douanes, et plus particulièrement sur les activités opérationnelles des bureaux de douane. Le ministère a répondu au désir du gouvernement et d'un grand nombre de Canadiens de faciliter, pour les importateurs et les voyageurs, le respect des règlements douaniers. Dans certains domaines, tels que la détection des armes à feu, des narcotiques, des explosifs et du matériel pornographique, la surveillance du ministère est plus stricte qu'il y a quelques années. Par contre, le ministère dispose de ressources moins nombreuses que dans les années passées, il doit faire face à une plus grande charge de travail et il ne dispose que de renseignements limités sur l'observation de la loi par le public et sur son taux de succès dans la détection des cas de dérogation. À la lumière de notre étude, qui comprenait des interviews avec 200 agents de douane, il semble que le travail de dissuasion et d'application de la loi dans quelques domaines ait perdu de son efficacité. Le ministère n'a pas suffisamment de renseignements fiables pour déterminer l'importance de cette diminution.

7.128 Nous croyons qu'une solution à ces problèmes réside dans la voie que nous avons proposée à plusieurs reprises dans ce chapitre. Les Douanes ont besoin de procédés fiables pour repérer et sélectionner, en vue d'une inspection, les marchandises, les importateurs, les transporteurs et les voyageurs qui présentent des risques élevés. Le ministère a également besoin, en plus d'expérience et d'intuition, de renseignements objectifs et fiables sur le degré d'observation de la loi et sur son taux de succès dans la détection des cas de dérogation.

LA COMMISSION DE CONTRÔLE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE

Table des matières

	Paragraphe
Aperçu général	8.1
Étendue de la vérification	8.8
Observations et recommandations	
Régime de permis, système d'inspection et contrôle de la conformité	8.11
Cadre de réglementation	8.25
Garanties l'utilisation pacifique et non-prolifération	8.34
Mesure de l'efficacité	8.46
Loi sur la responsabilité nucléaire	8.50
Administration	8.53
Commentaires de la CCEA	

LA COMMISSION DE CONTRÔLE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE

Aperçu général

8.1 La Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA) a été créée en 1946 avec mission de contrôler et de superviser la mise en valeur, l'application et l'utilisation de l'énergie atomique, dite aussi nucléaire à des fins pacifiques et de participer de manière efficace aux activités internationales de contrôle de l'énergie atomique. Le mandat prévu par la loi était vaste mais peu étoffé, conséquence inévitable de la situation internationale à l'époque et du peu de connaissances que l'on possédait sur le sujet.

8.2 La Commission, comme telle, est constituée de cinq personnes nommées par le gouverneur en conseil et est aidée dans sa tâche par les 260 employés de la CCEA. La Commission a délégué certains pouvoirs de réglementation au personnel de la CCEA.

8.3 Questions le santé et le sûreté. Le ministre responsable en 1959 a indiqué, dans le cadre d'une réévaluation du rôle de la Commission, que cette dernière accorderait une attention plus grande à la santé et à la sûreté des travailleurs et du public.

8.4 En 1960, des modifications ont été apportées aux dispositions du Règlement afin de donner à la Commission, pour la première fois, le pouvoir d'exercer les contrôles requis pour assurer la protection de la santé des travailleurs du nucléaire et leur sécurité au travail. Ces pouvoirs ont depuis été élargis à plusieurs reprises. Il existe maintenant des dispositions réglementaires visant à limiter les risques d'atteinte à la santé et à la sécurité des travailleurs et du public dans la plupart des secteurs de l'industrie nucléaire. Il existe, par exemple, des dispositions réglementaires qui régissent les centrales électronucléaires, les laboratoires de recherche nucléaire dans les universités, les installations de traitement par radiation dans les hôpitaux, la radiographie nucléaire dans l'industrie, l'extraction et le raffinage de l'uranium, les usines d'eau lourde et l'élimination des déchets radioactifs. D'autres dispositions réglementaires portent sur l'emballage des matières radioactives destiées au transport et sur la protection matérielle des installations nucléaires. Les photos qui apparaissent sur les pages suivantes donnent au lecteur un aperçu des domaines sur lesquels la Commission a le pouvoir de réglementer.

8.5 Garanties d'utilisation pacifique et non-prolifération. Un des buts importants de la CCEA a consisté dans la participation aux activités internationales de contrôle de l'utilisation de l'énergie nucléaire afin de prévenir la prolifération des armes nucléaires. Le Canada est l'un des pays signataires du Traité de non-prolifération des armes nucléaires qui est entré en vigueur en 1970; les contrôles exercés dans ce cadre visent à vérifier l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire et à dépister les cas où des matières nucléaires seraient utilisées de façon détournée pour la fabrication d'armes ou d'explosifs nucléaires. Les pays qui se rendent coupables d'infractions peuvent se voir imposer des sanctions. Dans le cadre de ce traité, le Canada a conclu une entente avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) en vertu de laquelle il s'engage à établir des contrôles sur les matières nucléaires et, d'autre part, l'AIEA est autorisée à faire l'inspection des installations canadiennes et à vérifier l'utilisation et la bonne comptabilisation des matières nucléaires. La CCEA a pour mission de voir à ce que soient respectés les engagements internationaux du Canada à ce chapitre.

8.6 La CCEA est en quelque sorte chargée de l'administration technique de plusieurs ententes de collaboration dans le domaine nucléaire que le Canada a signées avec ses partenaires commerciaux en ce domaine. Ces ententes de collaboration exigent du pays bénéficiaire qu'il autorise l'AIEA à faire l'inspection des matières et de l'équipement fournis par le Canada. En conformité avec la politique nucléaire du Canada, la CCEA réglemente également l'exportation des matières nucléaires prescrites, ainsi que l'équipement et la technologie qui s'y rapportent.

8.7 Où en est la loi? Le cadre législatif à l'intérieur duquel la CCEA exerce un contrôle réglementaire a été instauré en 1946 et est demeuré à toutes fins pratiques le même depuis cette époque. En 1976, la Commission de réforme du droit du Canada a déclaré désuete la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique. En 1978, un projet de loi proposant une version modifiée de cette loi est devenu caduque à la clôture de la session parlementaire. La CCEA a été en butte à des critiques, au cours des dernières années, de la part de certains milieux, entre autres, le Comité spécial sur les Affaires d'Hydro Ontario, la Commission royale d'enquête de la Colombie-Britannique sur les installations minières d'uranium et la Commission d'enquête de Cluff Lake, en Saskatchewan. À notre avis, il semble qu'un grand nombre de leurs critiques proviennent de ce qu'ils ont perçu comme étant des faiblesses de la loi. Voici quelques-unes de ces faiblesses que renfermerait le présent texte de loi:

- il y aurait, selon certains, possibilité de conflit d'intérêts du fait que certains membres à temps partiel de la Commission sont également membres d'institutions ou d'organisations qui détiennent des permis ou qui ont des relations commerciales avec des détenteurs de permis;

- certains conflits de juridiction entre divers organismes de réglementation aux niveaux fédéral et provincial n'ont pas encore été résolus. Certains représentants de cette industrie jugent qu'un trop grand nombre d'organismes de réglementation y sont engagés;

- pendant un certain nombre d'années, on ne savait trop si les sociétés d'Etat, par exemple l'Énergie atomique du Canada, Limitée et la société Eldorado Nucléaire, Limitée étaient assujetties à la réglementation de la CCEA. Au cours des dernières années, la CCEA a déclaré qu'elle avait le mandat de contrôler ces sociétés et, à ce que nous sachions, il n'y a eu aucune contestation importante de cette déclaration;

- le Parlement, dans d'autres cas de réglementation, a voté des lois qui précisaient, par exemple, les facteurs dont il fallait tenir compte dans l'établissement des normes. Les lois du Parlement peuvent également imposer la tenue d'audiences publiques, préciser la procédure à utiliser et indiquer les personnes à consulter avant de prendre des décisions en matière de réglementation. La loi actuelle ne fournit aucune indication de ce genre à la CCEA;

- certains autres processus de réglementation prévoient le droit de faire appel des décisions prises; dans le cas de la CCEA, la loi et le règlement actuels ne prévoient pas de disposition de ce genre, exception faite du droit de faire appel à la Commission elle-même;

- la gestion - entreposage et élimination - des déchets radioactifs constitue un problème qui dure depuis longtemps et qui ne cesse de croître. Aucune solution n'a encore été trouvée. Selon certains spécialistes du domaine, il semble que les chercheurs travaillent activement à trouver réponse aux aspects techniques du problème; toutefois, la solution est complexe non seulement à cause des difficultés techniques, mais également à cause des questions de juridiction.

Ces questions, et d'autres, étaient abordées dans le projet de loi C-14 intitulé "Loi sur le contrôle et l'administration nucléaires". Ce projet de loi, comme nous l'avons déjà indiqué, a expiré au feuilleton de la Chambre en 1978.

Étendue de la vérification

8.8 Nous avons examiné les contrôles de gestion et les procédés administratifs que la Commission utilise en rapport avec le régime des permis et celui des systèmes d'inspection et le contrôle de la conformité. Nous n'avons pas évalué la compétence technique du personnel, la valeur technique des analyses effectuées par ce personnel, ou la pertinence et l'efficacité des divers procédés utilisés. De manière plus précise, nous avons examiné l'administration des procédés en vigueur pour les secteurs suivants:

- la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien et le déclassement des centrales électronucléaires;

- la construction, l'exploitation et le déclassement des mines d'uranium, des raffineries et des usines de fabrication de combustibles;

- l'emballage des matières radioactives destinées au transport;

- la gestion des déchets radioactifs;

- l'exploitation des usines d'eau lourde;

- l'utilisation médicale et industrielle, y compris l'utilisation agricole, des radio-isotopes;

- la construction et l'exploitation des accélérateurs et des réacteurs de recherche.

8.9 Nous avons examiné l'administration, par la CCEA, d'activités qui se sont déroulées au Canada, administration exercée en conformité avec les obligations que le Canada a contractées relativement à la non-prolifération des armes nucléaires.

8.10 Dans le cadre de nos travaux annuels, nous avons examiné la situation financière de la Commission et nous avons exprimé une opinion sur les états financiers qui sont présentés dans son rapport annuel. Nous avons, en outre, examiné les principaux systèmes et contrôles de soutien administratif.

Observations et recommandations

Régime de permis, système l'inspection et contrôle le la conformité

8.11 Données le base. Un contrôle réglementaire est exercé à l'aide d'un régime complet de délivrance de permis qui donnent l'assurance que les installations, les substances et l'équipement nucléaires sont utilisés en conformité avec les normes reconnues d'hygiène, de sûreté et de sécurité. Des organismes de réglementation fédéraux et provinciaux qui s'occupent de questions de santé, d'environnement, de transport, de sécurité au travail et de main-d'oeuvre collaborent à l'administration du régime de permis.

8.12 Selon le règlement actuel, toute personne ou toute organisation qui désire produire, extraire, raffiner, traiter, vendre ou utiliser des substances et des articles prescrits ou de l'équipement contenant des substances radioactives prescrites, exporter de telles substances ou de tels articles, ou exploiter une usine d'eau lourde ou une installation nucléaire au Canada, doit obtenir un permis de la Commission. Celle-ci, avant d'accorder un permis, exige que la personne ou l'organisation lui fournisse tous les renseignements qui lui permettront d'avoir l'assurance qu'il y aura application et maintien des normes d'hygiène, de sûreté et de sécurité, ainsi qu'une gestion efficace des effluents et des déchets. Dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, la CCEA définit les normes à respecter (par exemple, les limites d'exposition aux radiations, le débit et le volume de déversement des effluents et les normes qui définissent les conteneurs à utiliser pour le transport), détermine si le demandeur est en mesure de s'y conformer et d'en assurer le maintien. La Commission peut alors, à certaines conditions, délivrer un permis pour une durée déterminée.

8.13 Les inspecteurs de la CCEA procèdent à des inspections afin de vérifier si l'on respecte les normes imposées par le règlement et si l'on observe toutes les conditions stipulées dans les permis.

8.14 La procédure établie exige la présentation d'un rapport après chaque inspection,exception faite de certaines inspections de nature courante effectuées par les agents en résidence auprès des centrales nucléaires. La procédure prévoit diverses formes de suivi que le personnel de la CCEA doit utiliser lorsque des mesures correctives sont requises.

8.15 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social tient un registre du cumul, pour chaque travailleur, des expositions aux radiations et des doses absorbées. Les travailleurs pour qui les doses de radiation absorbées ou le nombre d'expositions aux radiations dépassent les limites imposées par le règlement doivent être mutés à d'autres postes. Une fois mutés, ils ne peuvent retourner à leur ancien poste de travail qu'avec l'autorisation de la Commission.

8.16 Observations. Nous avons observé, dans chaque secteur où s'exerce la responsabilité de la Commission, l'existence de procédés précis pour l'octroi des permis, les inspections et le contrôle de la conformité. De manière générale, les procédés étaient consignés avec force détails. Toutefois, la documentation n'est pas encore complète en ce qui a trait à l'inspection des grands réacteurs de puissance, à l'inspection des mines d'uranium et à la délivrance des permis qui régissent l'utilisation des radio-isotopes. Nous avons examiné un échantillon de dossiers qui proviennent de chaque secteur et nous avons constaté que la procédure établie était respectée.

8.17 La fréquence des inspections est fonction des connaissances et de l'expérience du titulaire de permis, des résultats des inspections antérieures en ce qui a trait au rendement du titulaire, des risques courus, etc. Par exemple, dans le cas des grands réacteurs de puissance, on retrouve plusieurs inspecteurs sur place. Plusieurs inspections sont effectuées chaque semaine dans les mines souterraines d'uranium d'Elliot Lake, et chaque année dans les mines à ciel ouvert de la Saskatchewan. Les utilisateurs de radio- isotopes légèrement radioactifs peuvent faire l'objet d'une inspection tous les trois ans.

8.18 Les rapports d'inspection sont souvent distribués en plusieurs exemplaires - des exemplaires peuvent être expédiésà d'autres organismes de réglementation, aux administrateurs des titulaires de permis et aux représentants syndicaux, ainsi qu'à certains employés désignés de la CCEA.

8.19 Nous avons constaté que dans tous les secteurs pour lesquels des rapports d'inspection avaient été produits, il y avait eu respect de la procédure établie pour le suivi des cas de non-conformité. Par exemple, des inspections spéciales de suivi sont effectuées lorsqu'on relève des lacunes particulièrement importantes. Sinon, le suivi peut se faire par courrier et la vérification des correctifs apportés sera effectuée au cours de la prochaine inspection prévue. La sensibilisation et la persuasion constituent les méthodes privilégiées pour assurer la conformité, bien que des poursuites soient parfois intentées.

8.20 Exposition les individus à les radiations. Depuis 1951, le Bureau de la radioprotection du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social tient un registre national où sont inscrites les doses des travailleurs qui ont été exposés à des radiations. Sont inscrites au registre les travailleurs qui ont été exposés à des radiations ionisantes, qu'il s'agisse de rayons X - qui relèvent de la juridiction provinciale - ou de radio-isotopes, de réacteurs nucléaires ou d'accélérateurs - qui relèvent de la juridiction fédérale. Parmi les 300 000 personnes inscrites au registre national, 60 000 d'entre elles ont été exposées à des sources de radiation dont le contrôle est de juridiction fédérale.

8.21 Les travailleurs sous rayonnements sont des personnes qui, au travail, pourraient être exposées à des radiations ionisantes dont l'intensité dépasserait la dose réglementaire. Ces personnes, pour la plupart, sont dotées de dosimètres individuels dont les compteurs sont lus périodiquement et dont les résultats sont portés au registre national.

8.22 La CCEA est mise au courant de la situation lorsque la dose ou l'exposition indiquée dépasse un niveau fixé. Les mesures qu'elle prend alors sont fonction de la gravité du cas et les procédés d'intervention établis à l'avance doivent être respectés.

8.23 La CCEA n'a effectué aucune analyse périodique ou détaillée des données du registre national. Elle a évalué et analysé la répartition des doses de radiation auxquelles ont été exposés les employés des titulaires importants de permis en se fondant sur les rapports annuels produits par ces titulaires. Cette évaluation et cette analyse devraient être élargies de manière à inclure l'ensemble des travailleurs sous rayonnements; il serait utile de relever les secteurs ou les industries où l'exposition

aux radiations a été plus forte sans toutefois dépasser les limites prescrites par la réglementation. Les tendances, en ce qui a trait à la question de l'exposition aux radiations, pourraient également être relevées. Il faudrait pour effectuer ce genre d'analyses, à ce qu'il nous semble, que la CCEA apporte quelques modifications à ses exigences qui régissent la production des rapports. La Commission pourrait également engager un spécialiste de l'analyse statistique ou de l'analyse épidémiologique. Des analyses de ce genre faciliteraient l'évaluation rétroactive des répercussions sur la santé.

8.24 Conclusion. Si l'on fait exception de l'étendue restreinte de l'analyse des données par individu inscrites au registre national en ce qui a trait aux doses de radiation absorbées, nous n'avons trouvé aucune faiblesse importante relativement à l'administration, par la Commission, du régime de permis, du système d'inspection et du contrôle de la conformité.

Cadre le réglementation

8.25 Données le base. La Loi sur le contrôle de l'énergie atomique autorise la Commission à établir des règlements relatifs au contrôle de l'industrie nucléaire, les dispositions de ces règlements devant toutefois être approuvées par le gouverneur en conseil. Ces règlements, ainsi que les conditions des permis, les énoncés de principes et les guides en matière de réglementation constituent le cadre de réglementation de la CCEA. En outre, tous les titulaires de permis sont obligés de respecter l'ensemble des lois, des normes et des règlements pertinents promulgués par d'autres organismes du gouvernement. Par exemple, les installations nucléaires doivent respecter le Code du travail du Canada qu'administre le ministère du Travail.

8.26 La CCEA, pour la création de son cadre de réglementation, fait appel à la collaboration des autres intervenants et coordonne le tout. La Commission, en tant que principal organisme fédéral de réglementation, invite les organismes fédéraux, provinciaux ou municipaux concernés à participer à la création de ce cadre. Les groupes d'intérêt, les industries et les syndicats sont également invités à participer. La Commission a pour principe qu'elle ne sera pas l'organisme de réglementation premier portant sur les questions de santé ou d'hygiène et de sécurité non nucléaires, s'il existe un autre organisme qui possède la compétence requise et qui exerce sa juridiction auprès d'installations non nucléaires. Par exemple, un ministère provincial du travail a souvent la responsabilité de gérer les questions habituelles d'hygiène et de sécurité au travail dans les établissements industriels de la province. La Commission, au lieu d'aller chercher cette compétence, seule ou conjointement avec le ministère fédéral du Travail, peut signer une entente avec un ministère provincial en vertu de laquelle les inspecteurs de la province verront à l'application, dans les établissements nucléaires, des dispositions réglementaires provinciales portant sur les questions d'hygiène et de sécurité au travail.

8.27 Des arrangements spéciaux peuvent être conclus de manière à donner force de loi aux dispositions réglementaires provinciales de ce genre. Par exemple, les "Ontario Mining Regulations" sont mentionnées dans le Règlement sur le contrôle de l'énergie atoique et, de ce fait, s'y trouvent incorporées. Il est également possible que deux organismes signent un protocole d'entente dans lequel sera défini le rôle de chaque organisme. Toutefois, ce genre d'arrangement n'a pas force de loi. Nous avons relevé certains cas où aucun arrangement des genres précités n'avait été conclu.

8.28 Mise à jour du cadre le réglementation. Une tâche très importante pour un organisme de réglementation consiste en la révision et la mise à jour du cadre de réglementation à l'intérieur duquel il exerce ses contrôles. Le but de la révision et de la mise à jour est d'obtenir l'assurance que les objectifs de la réglementation sont toujours valables et qu'ils peuvent être atteints sans alourdir inutilement le fardeau de la réglementation. Ce processus de révision donne lieu à l'établissement de dispositions réglementaires nouvelles ou révisées.

8.29 En 1978, le gouvernement a exigé que désormais les dispositions réglementaires nouvelles ou révisées qui ont une certaine importance soient précédées d'une analyse de l'impact socio-économique qui permette de vérifier si les avantages offerts par la réglementation justifiaient les coûts à engager. Les analyses de ce genre servent à prévoir les répercussions de la réglementation projetée ou de ses révisions sur la structure et le rendement des marchés, la répartition des revenus, les équilibres régionaux, les progrès technologiques, l'emploi et la hausse des prix. Le but de cette politique est d'obtenir des analyses plus poussées et plus systématiques des répercussions qu'ont les dispositions réglementaires nouvelles ou modifiées et de fournir au public l'occasion de participer davantage au processus d'élaboration de la réglementation.

8.30 La première étape d'une analyse de ce genre est celle du tamisage, étape qui sert à évaluer la mesure dans laquelle une disposition réglementaire aura des répercussions socio-économiques mineures ou majeures. Une disposition réglementaire est réputée être importante si les coûts prévus sont supérieurs à 10 millions de dollars. Dans ce cas, une analyse complète est effectuée. Il y aura également analyse complète si l'on prévoit que la disposition réglementaire aura une forte incidence sur un groupe donné ou sur le public en général. L'analyse s'arrêtera à l'étape du tamisage si les répercussions sont jugées mineures.

8.31 Observation. La CCEA n'a pas encore effectué d'analyse complète des répercussions socio-économiques. Toutefois, lors de la présentation de l'ébauche de plusieurs dispositions réglementaires, des évaluations de l'importance des répercussions ont été effectuées. À cet égard, la Commission ne fait que suivre les procédés habituels du gouvernement. Toutefois, l'étude de plusieurs cas nous a amenés à conclure que la manière de procéder du gouvernement ne convient peut-être pas vraiment à tous les secteurs et à tous les éléments des industries réglementées par la Commission.

8.32 Prenons, par exemple, le cas du projet de règlement concernant l'exploitation minière de l'uranium, qui a été élaboré après de multiples rencontres et discussions entre le personnel de la Commission, les exploiants de la mine d'uranium d'Elliot Lake et des représentants syndicaux. Une évaluation des répercussions a été effectuée et on a conclu que les répercussions des dispositions réglementaires présentées dans l'ébauche n'étaient pas "majeures" et que, par conséquent, elles ne justifiaient pas une analyse complète. Par contre, des représentants de l'industrie nous ont indiqué qu'à leur avis, les conclusions du "tamisage" étaient fausses parce que l'on n'avait pas utilisé des critères et des méthodes d'analyse appropriés. À leur avis, le règlement concernant l'exploitation minière de l,uranium aura des répercussions importantes sur les opérations minières dans la région d'Elliot Lake et il faudrait qu'une analyse complète soit effectuée. Nous avons su, à l'époque où se déroulait notre vérification, que les représentants de l'industrie n'avaient pas fait connaître avec clarté leur point de vue sur cette question à la Commission.

8.33 La CCEA devrait élaborer les critères et les méthodes d'analyse qui lui permettraient l'évaluer l'utilité l'effectuer les études les répercussions socio- économiques dans chaque secteur le l'industrie nucléaire qu'elle réglemente. Garanties l'utilisation pacifique et non-prolifération

8.34 Données le base. La politique nucléaire actuelle du Canada autorise l'exportation de matières, d'équipement ou de techniques nucléaires sous réserve de conditions précises. En premier lieu, la collaboration dans le domaine nucléaire avec un État qui ne possède pas d'armes nucléaires sera autorisée à la seule condition que cet Etat s'engage officiellement à respecter les règles internationales de non-prolifération des armes nucléaires et qu'il accepte de fournir les garanties internationales exigées pour l'ensemble de ses activités dans le domaine nucléaire. Deuxièmement, les matières exportées par le Canada ne peuvent l'être que vers des pays qui s'engagent à ne pas utiliser les matières, l'équipement et les techniques ainsi fournies pour produire des armes ou des explosifs nucléaires. Des obligations de ce genre et d'autres sont consignées officiellement dans les ententes bilatérales ou multilatérales que le Canada conclut avec ses partenaires commerciaux.

8.35 Garanties internationales. Le pays qui s'engage à respecter les règles de la non-prolifération et à fournir des garanties internationales doit signer une entente avec l'Agence internationale de l'énergie atomique. Le pays s'engage ainsi à mettre sur pied un système qui respecte les normes internationales établies pour la comptabilisation et le contrôle des matières nucléaires. À l'intérieur de ce système sont établis des secteurs de bilan matière pour les matières et les activités nucléaires du pays qui sont assujetties aux garanties internationales. Pour chaque secteur de bilan matière, les exploitants d'installations nucléaires doivent enregistrer les matières nucléaires conservées, reçues, expédiées, utilisées ou transformées. L'organisme d'État responsable des questions nucléaires contrôle, au cours d'inspections, les registres, les procédés, les stocks, etc. des exploitants des installations nucléaires.

8.36 L'AIEA, quant à elle, fait l'inspection du système que possède l'Etat et en vérifie l'efficacité. Ce procédé eut exiger l'utilisation d'équipement de surveillance électronique ou d'autres systèmes de surveillance passive dans des endroits stratégiques à l'intérieur les secteurs de bilan matière. Les inspecteurs de l'AIEA seront également présents lors du déroulement de certaines opérations critiques dans certaines installations nucléaires. Par exemple, le transfert des grappes de combustible épuisé (réacteurs CANDU) d'un bassin de stockage à un autre dans certaines centrales nucléaires canadiennes se fait sous la surveillance d'un inspecteur de l'AIEA, contrôle qui comporte l'observation directe des bassins de stockage du combustible épuisé et, dans certains cas, l'utilisation d'instruments de surveillance mis au point à cet effet. Cette pratique est conçue de façon à pouvoir déceler le remplacement des grappes de combustible épuisé, lesquelles contiennent de petites quantités de plutonium, une matière stratégique, par des grappes de combustible factices.

8.37 Les procédés d'application des garanties sont fonction de la valeur stratégique de la matière à laquelle s'appliquent les garanties, une importance plus grande étant accordée au contrôle des matières qui peuvent être plus directement utilisées pour la fabrication d'armes nucléaires. Par exemple, l'uranium fortement enrichi est soumis à des garanties très serrées alors que l'uranium produit dans les mines canadiennes n'est soumis aux mêmes garanties qu'une fois le minerai transformé en dioxide ou en hexafluorure d'uranium.

8.38 L'AIEA communique les résultats de ces inspections et signale les cas où des quantités importantes de matières nucléaires ne peuvent être retracées dans les registres de contrôle.

8.38 Le respect des garanties au Canada. La CCEA est l'organisme national de contrôle en ce qui concerne le respect de l'entente que le Canada a signée, dans le domaine nucléaire, avec l'AIEA. Par conséquent, la CCEA est l'organisme qui conçoit et met en vigueur le système canadien le comptabilisation et de contrôle des matières nucléaires. Le contrôle de la conformité au système se fait à l'aide du régime de permis et du système d'inspection de la CCEA. Dans ce cadre, les exigences générales relatives aux garanties internationales à respecter sont intégrées aux conditions du permis délivré par la CCEA aux exploitants d'installations.

8.40 La CCEA aide les inspecteurs de l'AIEA dans leur contrôle, au Canada, du respect des garanties. La Commission, par exemple, fournit chaque mois à l'AIEA des rapports de bilan matière et des relevés de la situation des stocks pour tous les secteurs de bilan matière. La CCEA participe également aux grandes inspections.

8.41 Garanties relatives aux matières exportées. Le Canada ne peut exporter de matières nucléaires que vers les seuls pays qui acceptent, en signant un document officiel, un certain nombre d'exigences visant à réduire le risque de voir ces matières utilisées pour la fabrication d'armes ou d'explosifs nucléaires. Ces exigences viennent s'ajouter à celles présentées dans l'entente que chaque pays signe avec l'AIEA. Parmi ces exigences supplémentaires, il y a l'obligationde fournir des garanties complémentaires au cas où l'AIEA ne serait pas en mesure de poursuivre ses activités, l'obligation de contrôler le transfert des produits nucléaires préalablement fournis par le Canada, l'obligation de contrôler le combustible épuisé, son retraitement et les produits du retraitement, et l'obligation de fournir l'assurance que des mesures de protection matérielle satisfaisantes seront prises.

8.42 L'AIEA signale, dans un rapport annuel, si elle a relevé des cas où des quantités importantes de matières nucléaires devant servir à des fins pacifiques ont été utilisées pour fabriquer des armes ou des explosifs nucléaires, ou l'ont été à des fins que l'on ignore. La CCEA, de concert avec d'autres organismes du gouvernement, examine ce rapport et d'autres renseignements utiles afin de vérifier s'il existe des cas où des matières nucléaires provenant du Canada n'ont pas été utilisées à des fins pacifiques.

8.43 Les ententes de collaboration nucléaire comportent le respect l'autres exigences, lequel respect ne repose pas sur des garanties internationales mais plutôt se fonde sur la confiance mutuelle et sur une vigilance soutenue. Par exemple, l'exportation de certaines techniques et de certaines pièces d'équipement, du Canada vers d'autres pays, n'est contrôlée qu'à l'aide du permis d'exportation. Dans ce cas, on estime que l'utilisation de ces techniques ou de ces pièces d'équipement pour produire un engin nucléaire exigerait de grands efforts qui ne pourraient passer inaperçus parce que l'entreprise exigerait également l'utilisation de plusieurs éléments couverts par les garanties.

8.44 La CCEA peut, en dernier ressort, refuser la délivrance d'un permis d'exportation de matières ou de techniques nucléaires si elle juge qu'il est de l'intérêt du Canada d'agir ainsi.

8.45 Observation. La CCEA a consigné ses procédés de vérification des garanties. Notre examen des dossiers et les interviews que nous avons menées auprès du personnel de la CCEA démontrent que ces procédés sont respectés. La direction voit à ce qu'il y ait une révision constante des procédés. L'AIEA signale qu'au cours de ses inspections, elle n'a pas relevé de cas importants de détournement de matières visées par les garanties, au Canada ou ailleurs. De manière générale, à notre avis, l'administration des procédés de contrôle des garanties, à la CCEA, est satisfaisante.

Mesure de l'efficacité

8.46 Évaluation périodique. Depuis la fin de 1977, le gouvernement exige des ministères et des organismes qu'ils effectuent des évaluations périodiques de leurs programmes sur une base cyclique. En 1981, le gouvernement a publié des directives détaillées sur ses exigences en la matière.

8.47 La CCEA n'a pas encore effectué une évaluation de programmes complète pour l'une ou l'autre de ses activités. Toutefois, au moment où nous avons effectué notre vérification, une révision de la Loi sur la responsabilité nucléaire était en cours. La CCA a établi un plan d'évaluation, même si la plupart des éléments habituels qui constituent l'infrastructure d'une évaluation de programme n'étaient pas encore en place. Nous avons examiné ce plan en fonction des critères que nous utilisons habituellement pour des documents de ce genre et nous avons constaté qu'il était incomplet.

8.48 La CCEA devrait établir des procédés qui lui permettent d'avoir l'assurance que s'effectue une évaluation cyclique le l'efficacité de ses programmes et que lui sont communiqués de manière appropriée les résultats de l'évaluation.

8.49 Évaluation continue. Nous avons examiné les activités d'évaluation continue de l'efficacité qu'utilise la CCEA pour vérifier si la direction se servait des indicateurs d'efficacité et des résultats des mesures à des fins de contrôle. Nous avons constaté que les indicateurs énumérés dans le plan opérationnel n'étaient pas toujours utilisés. Les indicateurs désignés pour la réglementation des réacteurs et des accélérateurs ont été utilisés et il y avait établissement de rapports destinés à être examinés par la direction. Il y a eu planification de l'utilisation des indicateurs qui doivent servir aux études normatives et une première analyse devait être faite à la fin de l'exercice 1984-1985. La situation n'était pas aussi heureuse dans le cas de la réglementation des matières nucléaires et des usines de fabrication de combustibles. La direction nous a déclaré qu'elle jugeait insatisfaisants plusieurs des indicateurs l'efficacité énumérés. Une étude sera effectuée en vue de mettre au point des indicateurs convenables.

Loi sur la responsabilité nucléaire

8.50 La Loi sur la responsabilité nucléaire a été votée en 1970, mais n'a été proclamée qu'en 1976, après qu'une entente eut été conclue avec un regroupement d'assureurs du secteur privé.

8.51 La convention d'assurance qui couvre la responsabilité civile en cas de dommages causés par un accident nucléaire comporte des lacunes du fait que la couverture qu'elle fournit est moins étendue que celle exigée par la loi. De manière plus précise, elle fournit une couverture pour les blessures corporelles plutôt que pour les préjudices personnels et aucun dédommagement n'est prévu pour les dommages qui sont causés par des radiations émises au cours de l'exploitation normale d'une installation nucléaire désignée. Il existe, cependant, un accord de réassurance conclu entre les assureurs et le gouvernement en vertu duquel le gouvernement voit à assurer les articles exclus. La CCEA est au courant de l'écart qui existe entre les exigences du Parlement et la couverture actuellement fournie par le secteur privé. Un groupe de travail interministériel a été mis sur pied en 1982 avec mission de revoir cette loi. Le groupe devait remettre son rapport en juin 1985.

8.52 Nous croyons, compte tenu de l'information dont nous disposins au moment de notre vérification, qu'il serait utile que le Parlement revoie la Loi sur la responsabilité nucléaire.

Administration

8.53 Nous avons examiné les principaux systèmes de gestion financière et les principaux systèmes d'administration des ressources et, à notre avis, ils sont satisfaisants.

8.54 Gestion des ressources humaines. Nous n'avons relevé, à la CCEA, aucune lacune importante en ce qui a trait aux méthodes et systèmes de gestion des ressources humaines, c'est-à-dire aucune lacune susceptible d'amoindrir la capacité de la Commission à réaliser ses programmes. De manière plus précise, la CCEA est un organisme qui essentiellement traite avec des personnes, et les gestionnaires de tous les niveaux, à notre avis, s'intéressent grandement aux tâches de gestion qui leur sont confiées. Les décisions importantes dans chaque secteur des ressources humaines reviennent aux gestionnaires hiérarchiques qui ont recours au personnel spécialisé uniquement pour obtenir des conseils techniques et un appui administratif. Les cadres supérieurs contrôlent la classification des emplois et nous n'avons remarqué aucune fluctuation importante des niveaux de classification depuis 1981. Les évaluations du rendement sont bien établies et la direction les utilise.

8.55 Nous avons constaté, de manière générale, que la gestion du personnel à la CCEA incite les employés à optimiser leur contribution afin d'atteindre les objectifs de la Commission.

Atomic Energy Control Board
office of The President
PO Box 1046
Ottawa Canada
K1P 5S9

Commission de Contrôle de énergie atomique
Bureau du Président
C P 1046
Ottawa Canada
K1P 5S9

12-1-7

Le 22 juillet 1985

Monsieur Kenneth M. Dye
Vérificateur général du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Monsieur le Vérificateur général,

Nous avons examiné le chapitre sur la vérification intégrée de la Commission de contrôle de 1'énergie atomique (CCEA). Nous estimons qu'il est exact et conforme aux faits, et nous sommes en principe d' accord avec les conclusions, les recommandations et les observations qu'il contient.

Nous acceptons les conclusions de votre bureau qui a trouvé généralement satisfaisantes les deux principales activités de la CCEA : d'une part, l'autorisation, l'inspection et la réglementation des installations nucléaires et des substances prescrites dans l'intérêt de la santé, de la sûreté et de la sécurité, et, d'autre part, la conformité des substances prescrites et de l'équipement nucléaire du point de vue des garanties et du contrôle de la sécurité. Nous acceptons également la conclusion voulant que les activités de soutien relative à la gestion des ressources financières et humaines, ainsi qu'à l'administration des ressources, soient généralement satisfaisantes.

Aux deux recommandations de votre bureau au sujet des critères et des méthodes utilisés pour l'analyse de l'impact socio-économique et l'évaluation des programmes, la CCEA voudrait apporter les commentaires suivants:

RECOMMANDATION :

La CCEA devrait élaborer des critères et des méthodes d'analyse qui lui permettraient d'évaluer l'utilité d'effectuer des études des répercussions socio-économiques dans chaque secteur de l'industrie nucléaire qu'elle réglemente.

COMMENTAIRE DE LA CCEA :

Bien que la CCEA soit d'avis que les critères et les méthodes actuels du Conseil du Trésor pour les analyses d'impact socio-économique (AISE) conviennent à tous les secteurs de

l'industrie nucléaire, elle abordera cette question en même temps que l'évaluation triennale des politiques du Conseil du Trésor sur les analyses d'impact socio-économique.

RECOMMANDATION :

La CCEA devrait établir des procédés qui lui permettent d'avoir l'assurance que s'effectue une évaluation cyclique de l'efficacité de ses programmes et que lui sont communiqués de manière appropriée les résultats de l'évaluation.

COMMENTAIRE DE LA CCEA :

La CCEA améliorera son plan d'évaluation des programmes et en renforcera l'infrastructure afin que les évaluations cycliques de ses programmes soient bien effectuées et que les résultats lui soient communiqués de manière appropriée.

Un certain nombre d'observations ont été formulées concernant les faiblesses décelées dans la loi, la documentation incomplète pour certains cas de permis, d'inspection et de conformité, l'absence d'analyse des données inscrites au Fichier dosimétrique national, la nécessité d'améliorer certains indicateurs d'efficacité et l'Accord de réassurance qui ne traduit pas entièrement l'esprit de la Loi sur la responsabilité nucléaire qui le régit. Nous sommes conscients de ces problèmes et intensifierons nos efforts pour apporter à chacun las améliorations qui s'imposent, tout en sachant que dans certains cas, ce sont les politiques et priorités du gouvernement qui constituent las principaux facteurs déterminants.

Nous sommes heureux d'avoir été associés à cette vérification intégrée qui a été facilitée par l'existence d'objectifs communs, ainsi que par la courtoisie, le souci du détail et le professionnalisme des fonctionnaires de votre bureau.

Veuillez agréer, Monsieur le Vérificateur général, l'expression de nos sentiments distingués.

J. H. Jennekens

LE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT
SERVICE DE L'ENVIRONNEMENT ATMOSPHÉRIQUE

Table les matières

Paragraphe

Introduction 9.1

Étendue le la vérification 9.4

Domaine les prévisions météorologiques
- Les principes de la prévision 9.8
- Les implications internationales 9.10
- La préparation des prévisions 9.11
- Les principaux produits en matière de prévisions météorologiques 9.21
- La diffusion des prévisions 9.22

Observations et recommandations 9.24
- La réponse aux demandes de services météorologiques spécialisés 9.28
  - Le rôle de prévisionniste du SEA 9.31
  - Principes du recouvrement des frais 9.37
  - Diffusion des services météorologiques 9.43
- Les prévisionnistes professionnels 9.51
- Assurance de la qualité 9.55
- L'information de gestion 9.66
- Autres observations 9.72
- Immeuble loué pour abriter des équipements informatiques coûteux 9.73
- Acquisition importante de matériels informatiques 9.84
- Contrat de location d'aéronefs pour l'exploration des glaces 9.93

Pièces

9.1 Importance relative du SEA au ministère de l'Environnement
9.2 Les cinq composantes du processus de production des prévisions météorologiques
9.3 Neuf régions pour les prévisions
9.4 Prévisions météorologiques produites pour une région type
9.5 Répartition des météorologues professionnels du SEA selon le niveau

LE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT
SERVICE DE L'ENVIRONNEMENT ATMOSPHÉRIQUE

Introduction

9.1 Le présent chapitre porte sur la troisième phase de la vérification intégrée présentement en cours au ministère de l'Environnement. Une approche par phase a été adoptée de façon à donner au Parlement plus de temps pour scruter chacun des programmes ou services de ce ministère complexe. En 1983, notre rapport portait sur Parcs Canada; en 1984, nous avons présenté un rapport sur le Service de la conservation de l'environnement et sur le Système de gestion et de contrôle financiers du ministère. Cette année, notre rapport porte sur le Service de l'environnement atmosphérique (SEA). La pièce 9.1 montre l'importance relative financière du SEA par rapport aux autres grands secteurs d'activités du ministère compris dans les programmes Parcs Canada et Services environnementaux.

9.2 Le SEA est le seul organisme responsable des prévisions météorologiques pour la plus grande partie de la masse territoriale canadienne, des zones de mer adjacentes et de certains corridors aériens internationaux. La primauté du gouvernement fédéral en matière de prévisions météorologiques remonte à 1871 c'est à dire au moment de la création du Service météorologique du Canada, relevant du ministère de la Marine et des Pêches. À l'époque, le service avait essentiellement pour tâche d'émettre des avertissements de tempête pour les marins. Les prévisions météorologiques à l'intention du public ont débuté en 1879. En 1936, le développement de l'aviation a mené au transfert de tous les services météorologiques à la Division météorologique de la Direction des services aériens du ministère des Transports nouvellement créé. En 1971, l'évolution des services météorologiques canadiens s'est poursuivie et la Division météorologique est devenue le Service de l'environnement atmosphérique du ministère de l'Environnement.

9.3 Depuis 1971, le SEA a élargi sa mission de base, portant sur les services météorologiques à l'intention du grand public, en s'intéressant davantage à la qualité de l'air, à l'étude des glaces et à la climatologie, ainsiqu'à l'application de ces services à un vaste éventail de problèmes environnementaux et socio-économiques. Ces problèmes comprennent notamment les pluies acides, l'épuisement de la couche d'ozone, les changements climatiques, les cas d'urgence environnementale, l'intérêt porté à l'énergie solaire et à l'énergie éolienne ainsi que l'exploration des énergies dites nouvelles.

Étendue le la vérification

9.4 Cette année, la vérification portait essentiellement sur l'activité des Services météorologiques, chargés de produire les prévisions météorologiques au Canada. Les prévisions météorologiques sont le plus important produit du SEA. En effet, 72 p. 100 (151 millions de dollars) du budget total du SEA pour 19841985 a été consacré à la production de prévisions et à la collecte des données météorologiques nécessaires à leur préparation.

9.5 Le succès des Services météorologiques dépend de sa composante (pièce 9.2) chargée de préparer les prévisions météorologiques régionales. Les autres composantes telles que l'acquisition des données, les communications, le traitement des données et la diffusion représentent, ensemble, plus de 80 p. 100 du budget des Services météorologiques. Toutefois leur valeur baisserait nettement si l'ensemble des prévisions météorologiques n'étaient pas bien faites. Nous avons donc

décidé d'orienter notre examen sur cette composante critique. Nous avons également étudié la communication des prévisions météorologiques à leurs utilisateurs ultimes. Il s'agit là d'une activité d'importance vitale, elle aussi, puisque les prévisions météorologiques ont peu de valeur avant d'être reçues et comprises par leurs éventuels utilisateurs. Nous n'avons pas étudié le service du SEA qui fournit de l'information et des prévisions météorologiques au ministère de la Défense nationale (7,7 millions de dollars, soit 3,4 p. 100 du budget).

9.6 Les activités du SEA en matière de pluies acides et de changements climatiques sont socialement et politiquement très sensibles. Toutefois, nous n'avons pas étudié ces activités, en raison de leur importance budgétaire négligeable par rapport aux Services météorologiques. Les Services des glaces n'ont pas non plus été étudiés directement, mais ils ont fait l'objet d'un examen minutieux lors de notre analyse d'importantes opérations financières notamment celle du contrat conclu pour noliser des aéronefs afin d'observer les conditions des glaces.

9.7 La vérification a également porté sur d'autres activités du ministère dans le cadre de notre examen d'un échantillon d'importantes opérations financières. En effet, nous avons examiné un certain nombre d'opérations financières d'importance, ou de groupes d'opérations financières apparentées, afin de déterminer si ces dernières avaient été effectuées conformément aux autorisations gouvernementales pertinentes et selon les principes généralement reconus de l'économie et le l'efficience. Bien entendu, comme la vérification portait plus particulièrement sur le SEA cette année, les opérations financières que nous avons choisi d'examiner étaient davantage liées à ce service qu'à d'autres.

Domaine les prévisions météorologiques

Les principes de la prévision

9.8 Depuis 1871, des progrès scientifiques et techniques considérables ont été réalisés en matière de météorologie, mais les principes de la prévision, eux n'ont à peu près pas changé. Fondamentalement, on prévoit le temps qu'il fera à un endroit donné en déterminant d'abord le temps qu'il fait à cet endroit et aux autres endroits situés "en amont", c'est-à-dire d'où viendront vraisemblablement les conditions qui existeront plus tard à l'endroit pour lequel on veut faire une prévision. Ensuite, on produit la prévision en estimant le temps qu'il faudra pour que les conditions météorologiques qui prévalent "en amont" arrivent à l'endroit visé, en tenant compte des modifications qu'elles subiront en cours de route. Plus la prévision en est une à long terme, plus il faut remonter loin "en amont" pour connaître les conditions météorologiques de l'heure. Plus les conditions météorologiques observées "en amont" prennent du temps pour se manifester à l'endroit visé, plus elles courent le risque d'être modifiées en cours de route. Enfin, les conditions météorologiques peuvent changer en raison de facteurs géographiques et topographiques, comme la présence d'importantes masses d'eau ou de montagnes.

9.9 Les météorologues peuvent extrapoler les mouvements des systèmes météorologiques sur de courtes distances et pour des laps de temps limités, mais la précision de leurs prévisions baisse rapidement quand elles sont faites plus de 24 heures à l'avance. Depuis une vingtaine d'années, les météorologues utilisent une technique informatisée pour établir des prévisions théoriques qui leur servent de base dans la préparation des prévisions météorologiques dépassant les 24 heures. Cette technique, appelée prévision météorologique par analyse numérique exige

l'utilisation d'ordinateurs extrêment puissants, une connaissance des conditions atmosphériques existantes sur une grande partie de la surface du globe et une connaissance spécialisée des systèmes météorologiques et de leurs mouvements. Au Canada, le centre administratif qui produit de telles prévisions météorologiques par analyse numérique est le Centre météorologique canadien (CMC), situé à Montréal.

Les implications internationales

9.10 Prévoir les conditions météorologiques est une démarche à l'échelle planétaire. Sous les auspices de l'Organisation météorologique mondiale, la plupart des nations du monde s'échangent mutuellement leurs données météorologiques deux fois par jour, sans frais. Chaque pays a besoin d'information météorologique à l'échelle du globe pour pouvoir faire ses propres prévisions. Le SEA fait partie intégrante de ce système d'échange international. Les prévisionnistes du SEA estiment à plus de un milliard de dollars par an la valeur des données que le SEA reçoit de sources extérieures au Canada et qui sont d'une importance capitale pour la production de prévisions météorologiques canadiennes.

La préparation les prévisins

9.11 Aux fins de l'établissement des prévisions météorologiques, le SEA a divisé le Canada en neuf régions (pièce 9.3). Les conditions météorologiques pour l'ensemble de chaque région sont préparées par un centre météorologique régional. Chaque centre météorologique reçoit toute l'information météorologique disponible provenant de sources canadiennes et américaines dans un rayon de plusieurs milles milles. L'information reçue comprend des observations provenant de stations météorologiques particulières, de simulations numériques, de photos par satellites, de rapports et d'images radars et de prévisions météorologiques en tant que telles.

9.12 Les prévisions météorologiques régionales sont les produits les plus importants du SEA. Le processus qui aboutit à la production de ces prévisions comprend les cinq composantes représentées à la pièce 9.2.

9.13 À n'importe quel moment, il y a neuf équipes de météorologues, une par centre régional qui préparent des prévisions météorologiques pour la masse territoriale du Canada, les zones de mer adjacentes et tous les espaces aériens canadiens. Chaque équipe est composée de un à quatre météorologues professionnels dirigés par un surveillant de quart qui a l'entière responsabilité d'émettre les avertissements et les prévisions météorologiques.

9.14 Pour chaque quart de travail d'un centre prévisionnel régional, l'équipe de prévision typique comprend deux météorologues professionnels, dont l'un est le surveillant de quart, et deux météorologues juniors dont l'un est souvent à l'entraînement.

9.15 Les météorologues séniors sont généralement chargés d'analyser les conditions météorologiques existantes, de produire le pronostique régional des conditions atmosphériques, de rédiger les prévisions destinées au public et d'assurer le suivi des conditions climatiques rigoureuses. Les autres météorologues, moins expérimentés, font appel aux conseils de leurs collègues chevronnés pour préparer des prévisions aéronautiques ainsi que d'autres prévisions spéciales touchant les conditions en mer, l'état des routes et les conditions en forêt.

9.16 Les équipes régionales de prévision produisent habituellement les trois types de prévisions suivantes (pièce 9.4):

- les prévisions météorologiques destinées au public de plusieurs sous-régions;
- les prévisions météorologiques maritimes pour plusieurs zones données;
- les prévisions météorologiques aéronautiques de plusieurs sous-régions et aéroports.

9.17 Le surveillant de quart relève d'un météorologue en chef et d'un agent responsable du centre régional à qui est confiée la gestion de la fonction de prévision. Ces deux cadres travaillent le jour, du lundi au vendredi. Toutefois, les équipes de prévision travaillent 24 heures par jour, à raison de 21 quarts de travail rotatifs par semaine. Les deux cadres ne participent que très peu à la production de la majorité des prévisions.

9.18 Les équipes sont tenues de respecter des horaires précis et de produire des prévisions météorologiques et des informations selon des normes de format et de style prédéterminées par la direction du SEA. Elles doivent respecter les délais et réaliser les produits conformément au processus opérationnel de prévision.

9.19 La production d'un pronostique et d'une prévision n'est pas une tâche mécanique. Étant donné que les observations météorologiques sont limitées et que la science de la météorologie est en plein développement, les prévisions météorologiques relèvent de l'art tout autant que de la science, particulièrement pour les prévisions à court terme. La modélisation des systèmes météorologiques sur ordinateur joue un rôle déterminant dans toute prévision dépassant les vingt-quatre (24) heures. Il faut faire largement appel à son jugement professionnel pour examiner et évaluer toutes les données atmosphériques disponibles afin d'en faire la synthèse dans une prévision. Dans la pratique, ce sont surtout les surveillants de quart et les météorologues séniors de l'équipe qui exercent ce jugement.

9.20 Une bonne gestion dans la préparation des prévisions météorologiques, de la part du surveillant de quart, est essentielle à la qualité du produit éventuellement utilisé par les Canadiens. Tel que le démontrent les photos ci-jointes, dans les cas de conditions climatiques rigoureuses et changeantes, la qualité des prévisions peut avoir des conséquences directes sur la survie et les besoins les plus vitaux des Canadiens. Par conséquent, notre étude sur la gestion des activités préparatoires aux prévisions météorologiques tient compte du fait que les prévisions météorologiques représentent le produit le plus important du SEA.

Les principaux produits en matière le prévisions météorologiques

9.21 Les principaux produits et groupes d'utilisateurs éventuels des prévisions météorologiques sont les suivants:

- Les avertissements météorologiques qui deviennent nécessaires lorsque la sécurité des gens et de leurs biens est menacée. Les menaces d'un violent orage ou de la

possibilité d'une tornade, activités climatiques locales affectant habituellement une localité donnée ou un groupe de localités. Les menaces de tempête de neige couvrant des régions plus vastes et touchant une plus grande partie de la population. Enfin, les grandes tempêtes en mer mettant en danger le gagne-pain et la vie des gens qui s'adonnent à la pêche, à l'exploitation pétrolière, au transport maritime et à la navigation de plaisance.

- Les prévisions météorologiques destinées à des activités tributaires des conditions atmosphériques, telles que l'aviation, le transport maritime et le transport routier tant privé que commercial.

- Les prévisions météorologiques destinées à des industries dont le succès est lié aux conditions atmosphériques telles que l'exploitation forestière, l'agriculture et la construction.

- Les prévisions météorologiques destinées au grand public, grâce auxquelles les Canadiens peuvent prendre des décisions liées aux conditions atmosphériques (décider d'annuler une partie de golf, d'aller à la plage ou d'acheter des couvre-chaussures).

La diffusion les prévisions

9.22 Les centres météorologiques régionaux font parvenir leurs prévisions à un réseau de 59 bureaux météorologiques répartis dans tout le pays. Ces bureaux emploient des spécialistes de la présentation formés par le SEA et chargés de lire ou d'interpréter, mais pas de modifier les prévisions météorologiques à l'intention du grand public ou de clients spécifiques. Ces techniciens deviennent souvent des "personnalités" de la radio ou de la télévision locale où ils présentent leurs bulletins météorologiques.

9.23 Pour diffuser l'information, les stations météorologiques ont recours à différents moyens, par exemple:

- la communication avec les journaux;

- la communication avec des postes de radio et de télévision impliquant souvent une participation directe aux émissions;

- des exposés directs;

- des conversations directes par téléphone ou l'utilisation de messages enregistrés;

- l'utilisation d'installations de transmission par radio (radiométéorologie) émettant continuellement des avis et prévisions sur une fréquence VHF réservée à cette fin.

Observations et recommandations

9.24 Notre vérification a été faite de façon à scruter à la fois le système de production et le système de diffusion des prévisions aux utilisateurs. Le ministère a accepté l'ensemble des critères

retenus pour l'orientation de notre vérification. Les observations de vérification que nous avons faites portent sur quatre points:.

- la réponse aux demandes de services météorologiques;

- les ressources professionnelles spécialisées en prévision (les prévisionnistes);

- l'assurance de la qualité des produits prévisionnels avant que ceux-ci soient communiqués au public;

- l'information de gestion portant sur la préparation des prévisions régionales et sur le processus de production des prévisions.

9.25 Notre vérification comportait effectivement un examen détaillé du processus de préparation des prévisions. Une partie importante de l'examen a été réalisée à l'aide de questionnaires exhaustifs que devaient remplir les cadres responsables de la préparation des prévisions, la majorité des prévisionnistes de rang supérieur et un nombre représentatif de prévisionnistes de rang inférieur. Ces questionnaires ont servi de base à un examen plus approfondi et à des discussions complètes du processus de préparation des prévisions.

9.26 Nous nous sommes rendus à huit des neuf centres régionaux de prévisions et avons fait passer environ 70 entrevues formelles. Les entrevues ont duré en moyenne 2 1/2 heures (chacune variant entre 2 et 8 heures). Compte tenu de la disponibilité du personnel travaillant sur des quarts de travail, une bonne partie de ces entrevues ont été faites le soir, en début de matinée et en fin de semaine. La plupart des réponses obtenues par questionnaires étaient compatibles entre elles.

9.27 De plus, nous nous sommes entretenus longuement avec des représentants du National Weather Service des États-Unis et des conseillers météorologiques du secteur privé tant au Canada qu'aux États-Unis.

La réponse aux demandes de services météorologiques spécialisés

9.28 En plus d'assurer ses services de prévisions météorologiques de base, le SEA reçoit en nombre quasi illimité des demandes très variées de services de prévisions météorologiques spéciaux. Ces demandes proviennent de tous les secteurs de l'économie, et notamment du monde de l'aviation, de la foresterie, des pêcheries, de l'agriculture, du tourisme et de la construction, en même temps que des municipalités, des équipes d'entretien des routes en hiver, des gens qui s'intéressent aux énergies "nouvelles" et du public en général.

9.28 Nos critères de vérification reposent sur la prémisse qu'une gestion satisfaisante des réponses à l'ensemble des demandes de prévisions météorologiques faites au SEA suppose l'existence d'une politique où seraient clairement exposés:.

- le rôle du SEA en vertu de son mandat général, c'est-à-dire ce que devrait faire le SEA, ce que les autres organismes gouvernementaux devraient faire et ce qui devrait être laissé au secteur privé;

- les services qui devraient être offerts aux frais de l'État et ceux qui devraient faire l'objet d'une forme quelconque de recouvrement des frais ou générer des recettes;

- qui devrait être chargé de diffuser l'information sur les prévisions météorologiques, la façon de le faire, ainsi que la relation qui devrait exister entre le SEA et les médias, plus particulièrement avec la radio et la télévision.

9.30 Le SEA n'a pas encore de politique globale de ce genre. Il répond à la demande de services spéciaux de façon ponctuelle et sans uniformité.

9.31 Le rôle le prévisionniste lu SEA. Le mandat très large du SEA lui a été conféré par la Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement qui confie au ministre de l'Environnement de plus grandes responsabilités, pouvoirs et fonctions relatifs à un certain nombre de domaines dont la météorologie. Dans le Budget des dépenses, cet élargissement des responsabilités et pouvoirs prend la forme suivante.:

> Assurer que le Canada dispose de renseignements suffisants concernant l'atmosphère et l'état des glaces et des océans pour garantir la protection des êtres vivants, la sécurité des biens, un meilleur rendement des activités économiques et le maintien et l'amélioration de la qualité de l'environnement.

9.32 Étant donné que les ressources publiques sont limitées et que son mandat est vraiment très large, il incombe au SEA de définir son rôle par rapport aux autres organismes gouvernementaux (fédéraux et provinciaux) et par rapport au secteur prive.

9.33 Le SEA n'a pas défini son rôle dans ce contexte et il ne s'est pas donné de politique efficace pour décider à quelles activités météorologiques il devrait ou ne devrait pas se livrer.

9.34 En l'absence de pareilles définitions, nous avons constaté des incohérences tant au niveau des pratiques météorologiques qu'au niveau des priorités.

- Les services offerts aux municipalités canadiennes ne sont pas uniformes. Nous avons remarqué qu'un centre de prévisions avait une ligne téléphonique directe pour donner des conseils aux équipes d'enlèvement de la neige d'une grande municipalité. Toutefois, ce même service n'était pas offert aux autres municipalités. En fait, une autre municipalité importante obtient de tels services d'une firme privée américaine. En hiver, plusieurs autres municipalités reçoivent leur information sur les conditions atmosphériques d'une petite société canadienne d'experts-conseils en météorologie.

- Le SEA n'a pas accordé de priorité à la prestation de prévisions spéciales sur les conditions météorologiques en mer. Cela a été mentionné lors d'une récente enquête publique concernant certaines zones de pêche de la côte Ouest. En outre, même si le Budget des dépenses laisse entrevoir que l'information sur l'état de la mer pour fins de navigation est une question prioritaire, le SEA ne fait que commencer à se préparer pour la diffusion de renseignements de ce genre de façon plus globale.

- Les responsabilités ne sont pas clairement définies dans les domaines où les organismes provinciaux ont traditionnellement desservi certains secteurs de l'économie, tels que l'exploitation forestière et l'agriculture. Plusieurs organismes provinciaux offrent des services météorologiques spéciaux alors que d'autres préfèrent s'en remettre au SEA. Nous avons relevé plusieurs cas d'activités conjointes.

- Bien que le SEA possède une politique d'encouragement du développement des activités météorologiques du secteur privé, rien ne permet de croire que cette dernière ait été véritablement mise en oeuvre. Le SEA jouit d'une position quasi monopolistique dans la pratique de la météorologie au Canada. Dans notre pays, très peu d'organismes privés offrent des services météorologiques à caractère opérationnel.

9.35 Compte tenu de ces faits, il n'est pas certain que le SEA détermine correctement ses priorités pour les services spéciaux ce qui risque de nuire au développement du secteur météorologique privé au Canada.

9.36 Le SEA devrait apporter des éclaircissements quant au rôle que lui confère son mandat tout en précisant les tâches qu'il devrait accomplir lui-même et celles qu'il devrait laisser à l'autres organismes gouvernementaux et au secteur privé.

Commentaire du ministère: Le ministère est d'accord; il faudrait le faire de façon plus claire. Les travaux sont déjà entrepris à cet effet.

9.37 Principes lu recouvrement les frais. Après avoir identifié le genre de services devant être offert par le SEA, il devient important d'établir une politique claire précisant par qui les coûts de ces services doivent être défrayés.

9.38 Nous avons constaté que le SEA n'a pas défini de façon satisfaisante les services essentiels qu'il est tenu d'offrir aux frais de l'État, ni les services spéciaux qu'il offre sur demande à des clients spécifiques devant payer pour leurs services. Bien que le SEA ait préparé une ébauche de politique dans laquelle il reconnaît ce principe, il commence à peine à redéfinir ses services "essentiels" et ses services "spéciaux" de façon à faciliter la mise en oeuvre d'une politique plus poussée de recouvrement des frais.

9.39 En plus d'offrir un service fondamental en préparant des prévisions météorologiques de base, le personnel régional du SEA joue un rôle de conseiller auprès d'une clientèle diversifiée faisant des demandes particulières d'interprétation des informations météorologiques. Or en dépit du caractère spécialisé de ces demandes et de l'augmentation des coûts qu'elles entraînent, les clients ne sont généralement pas facturés pour ces services.

9.40 Dans le passé, les recettes provenaient presque exclusivement de la facturation pour des services de soutien (photocopie, imprimés, microfiches, etc.), ayant une valeur relativement

négligeable. Dans la plupart des stations météorologiques que nous avons visitées, même ces services peu coûteux n'étaient pas chargés aux clients sur une base uniforme. En 1983-1984, les recettes provenant de sources externes au gouvernement fédéral s'élevaient à 1,7 million de dollars dont 0,5 million provenait de deux clients importants.

9.41 Compte tenu de la politique antérieure de recouvrement très limité des frais, le SEA a peut-être raté l'occasion de se faire rembourser des frais importants. Toutefois, depuis que nous avons terminé notre vérification, le SEA a pris des mesures pour définir ses services "essentiels" et pour mettre en place des mécanismes de génération de recettes et de recouvrement des frais.

9.42 Le SEA devrait distinguer les services qui doivent être offerts aux frais- le l'État le ceux qui devraient faire l'objet l'un recouvrement les frais. tout en précisant dans quelle mesure les frais devraient être recouvrés.

> Commentaire du ministère : D'accord. Conformément à une récente directive du Cabinet, le SEA a préparé une ébauche d'une nouvelle version de sa politique sur les services à offrir à tous les Canadiens à même les rentrées générales des impôts, ceux qui doivent faire l'objet d'un recouvrement des frais et ceux qu'il convient de laisser fournir par le secteur privé.
>
> Il pourrait éventuellement y avoir contradiction entre le principe de la génération des recettes (recouvrement des frais) et l'encouragement des activités météorologiques du secteur privé. Le SEA préPare des principes directeurs pour tirer la chose au clair. La Politique récente du gouvernement sur la génération des recettes et le recouvrement des frais est à cet égard fort utile pour le SEA. Par ailleurs, à partir de l'année budgétaire 1985-1986, les objectifs de génération de recettes du Budget des dépenses sont directement liés aux ressources allouées au SEA.

9.43 Diffusion les services météorologiques. Selon nos critères de vérification, le SEA devrait se donner une politique pour préciser qui devrait diffuser l'information contenue dans les prévisions météorologiques et comment cette information devrait être diffusée.

9.44 Nous avons constaté que, dans les cas où le client est facile à identifier (comme dans le secteur aéronautique), il existe bel et bien des moyens de diffusion appropriés. Les moyens de communication sont habituellement simples et réservés aux clients, à l'aide de lignes téléphoniques privées, de télex et de rapports verbaux directs, par exemple.

9.45 Par contre, lorsque le client n'est pas facile à identifier tel que dans le cas des prévisions météorologiques destinées au grand public, on a recours à des moyens de communication de masse tels que la radio, la télévision, les messages téléphoniques enregistrés et la "radiométéorologie". La plus grande partie de ces communications se fait à partir du réseau des 59 bureaux météorologiques du Canada, grâce aux techniciens en météorologie qui assurent le lien avec le grand public et les médias (particulièrement la radio et la télévision).

9.46 La plupart des Canadiens se renseignent sur les conditions météorologiques par le truchement de la radio et de la télévision. Le SEA est d'avis que cette méthode fonctionne bien. En

fait, le SEA jouit d'une relation privilégiée avec les médias, en ce sens que ceux-ci diffusent les prévisions à un coût minime pour le SEA, voire gratuitement, tout en profitant eux-mêmes de l'intérêt accru de leurs auditeurs, attirés par les bulletins météorologiques. Toutefois, le SEA n'a que peu d'influence sur la façon dont l'information météorologique est présentée. En outre, les médias sont en mesure de faire subir au SEA de fortes pressions sur le niveau de service (la fréquence de révision des prévisions, par exemple) dont ils estiment avoir besoin.

9.47 Quand le SEA émet des avertissements météorologiques, il lui faut faire appel à l'expertise de certains services névralgiques locaux (police et pompier) de même qu'aux médias électroniques. En outre, il lui faut s'assurer que les Canadiens visés par l'avertissement reçoivent et interprètent correctement l'information transmise. Nous avons constaté qu'en cas d'alerte météorologique, le SEA dispose de procédures d'urgence très claires précisant l'ordre de priorité d'intervention des stations météorologiques. Toutefois, étant donné que la relation actuelle entre le SEA et les médias est mal définie, l'effet des avertissements météorologiques peut être considérablement réduit pour les raisons suivantes:

- le manque de procédures satisfaisantes pour stipuler la façon dont les médias devraient déterminer la priorité du message et le temps d'antenne à lui consacrer;

- le manque de support aux médias quant au genre d'information à communiquer pour que les Canadiens susceptibles d'être affectés, puissent prendre des mesures pour se protéger et pour protéger leurs biens.

9.48 Le SEA devrait négocier avec les médias des ententes contractuelles dans lesquelles serait clairement précisée leur relation quant aux:

- obligations lu SEA à l'égard du niveau de service à offrir aux médias;

- obligations des médias à l'égard de la qualité le la diffusion le l'information météorologique, de la qualité le l'information elle-même et le leurs responsabilités mutuelles en matière l'avertissements météorologiques.

Commentaire du ministère: Le SEA poursuit ses discussions avec des représentants des médias, comme l'Association des directeurs d'information pour la radio et la télévision, Nouvelles télé-radio et Broadcast News, ainsi qu'avec la société Radio-Canada et avec des stations prises individuellement, afin de faire en sorte que les prévisions météorologiques (et particulièrement les avertissements météorologiques) soient exacts et qu'ils soient diffusés en temps opportun. Le SEA étudiera la possibilité de conclure des ententes contractuelles, conformément aux recommandations des vérificateurs.

9.49 Par opposition à la plupart des services du gouvernement fédéral, les services du SEA captent l'attention du public et ils ont un effet direct sur de nombreux aspects de la vie sociale et économique. Néanmoins, le SEA ne dispose pas d'une politique d'ensemble semblable à celle que Parcs Canada a adoptée, par exemple, pour expliquer sa propre politique aux Canadiens en matière de rôle, d'étendue des services, de relations avec les autres agences et de recouvrement des frais.

9.50 Lorsque le SEA aura établi le cadre de sa politique l'ensemble couvrant son rôle, sa politique le recouvrement les frais et ses relations avec les médias, il devrait produire un document détaillé dans lequel il expliquerait clairement cette politique en les termes concrets et pratiques.

Commentaire du ministère: Ce sera fait.

Les prévisionnistes professionnels

9.51 Dans les centres régionaux, le personnel clé se compose des météorologues professionnels de l'équipe chargée des prévisions: les prévisionnistes. Le SEA se sert d'un programme de formation interne pour s'assurer que tous les météorologues nouvellement en très en fonction, qu'il affecte à des tâches de prévisions aussi bien qu'à d'autres tâches, satisfont à des normes précises de maîtrise des techniques de prévision météorologique. Étant donné que les prévisions météorologiques régionales sont considérées par la plupart des gens comme le plus important produit du SEA, nos critères de vérification reposent sur le principe que la direction du SEA devrait avoir adopté un processus bien structuré permettant d'identifier les météorologues professionnels qui sont les plus aptes à préparer des prévisions, et que le SEA devrait se servir de ce même processus pour affecter et maintenir ses employés dans des fonctions prévisionnelles.

9.52 Nous avons conclu que la préparation des prévisions sert davantage à former des employés pour les amener à occuper des postes mieux rémunérés, où il n'est plus question de faire des prévisions, qu'à préparer les nouveaux employés à devenir des prévisionnistes expérimentés et des surveillants de quart:.

- Nous n'avons trouvé ni plan, ni processus, ni système propre à identifier et à maintenir dans des fonctions de prévisionnistes les météorologues professionnels les plus compétents en cette matière. Au contraire, on encourage fortement les prévisionnistes à abandonner leur travail. Beaucoup d'autres fonctions sont plus prestigieuses, mieux rémunérées et offrent de meilleures conditions de travail (heures normales de travail) que celles du prévisionniste du plus haut rang, le surveillant de quart. Nous avons constaté que le SEA est conscient du moral plutôt bas des prévisionnistes résultant du manque de considération reçu par ces derniers au sein du SEA.

- Beaucoup de météorologues abandonnent le travail de prévisionniste à un niveau relativement bas pour aller occuper d'autres fonctions de spécialistes fonctionnels ou de gestionnaires sans jamais y revenir. Par conséquent, c'est la fonction "prévision" qui fait les frais de la formation de quelques-uns de ses meilleurs éléments, en ne tirant profit qu'indirectement de l'expérience variée que ces personnes acquièrent en travaillant dans d'autres services, dans les domaines de la recherche ou dans d'autres activités fonctionnelles.

- Pour les météorologues qui demeurent prévisionnistes, vraisemblablement parce qu'ils préfèrent préparer des prévisions à tout autre travail, la durée moyenne de la carrière des météorologues principaux et des surveillants de quart est d'environ 20 ans. Une fois qu'un prévisionniste a atteint un niveau relativement élevé, il change rarement d'orientation. Ceci ajouté au fait que les employés n'ont pas tendance à renoncer à une autre fonction pour devenir prévisionnistes fait en sorte que le SEA

rate des occasions d'injecter de nouvelles idées et d'introduire de nouvelles techniques dans l'importante fonction de la préparation des prévisions.

- Le surveillant de quart, seul responsable de l'émission des prévisions et des avertissements météorologiques, occupe un rang relativement peu élevé dans l'organisation (pièce 9.5).

9.53 Par conséquent, le SEA n'a pas la certitude que ce sont ses météorologues professionnels les plus qualifiés qui s'acquittent de la tâche clé de préparer des prévisions météorologiques. De façon générale, la qualité des prévisions météorologiques pourrait en être affectée.

9.54 Le SEA devrait prendre les mesures appropriées pour s'assurer le garder dans la fonction le préparation des prévisions météorologiques les météorologues professionnels les plus qualifiés pour s'acquitter le cette tâche.

Commentaire du ministère.: Le SEA est d'accord avec la constatation.: il est difficile de garder comme prévisionnistes des météorologistes de ce calibre. La difficulté est due aux faits que le travail par postes est mal rémunéré et que le niveau de classification de ces employés n'est pas suffisamment élevé. Le SEA poursuivra donc ses efforts auprès des organismes centraux en vue d'améliorer la rémunération des météorologistes travaillant par postes. Par ailleurs, pour ce qui est de l'observation sur l,identification des prévisionnistes les plus compétents, le Service est convaincu d'avoir un bon système d'identification des Prévisionnistes les Plus performants, étant donné qu'il procède à des évaluations à la fin du programme de formation des débutants et qu'il effectue régulièrement, par la suite, des évaluations périodiques.

Assurance le la qualité

9.55 L'assurance de la qualité est l'un des aspects du contrôle que la direction exerce sur la préparation des prévisions et qui lui permet de s'assurer que ses produits sont de bonne qualité avant de les diffuser. Cet aspect est très important étant donné que les prévisions météorologiques renferment des renseignements à partir desquelles les utilisateurs prennent des décisions entraînant des engagements irrévocables.

9.56 Au cours de notre vérification, nous avons constaté que de nombreux facteurs pouvaient influer sur la qualité des prévisions météorologiques. Toutefois, seuls certains facteurs peuvent être contrôlés au cours d'un même quart de travail. Parmi ces facteurs, on retrouve:.

- la précision du diagnostique concernant les conditions atmosphériques existantes;

- la validité du pronostique régional;

- la compatibilité des prévisions météorologiques;

- le respect des horaires et des normes prescrites;

- le suivi des changements de conditions atmosphériques;

- la promptitude à apporter des amendements aux prévisions lorsque les conditions l'exigent.

9.57 Dans nos critères de vérification, nous avons reconnu que la plupart de ces facteurs sont affaire de jugement professionnel. Par conséquent, il nous apparaissait raisonnable de s'attendre à ce que le SEA dispose de mécanismes convenables de revue des résultats par des pairs et de révision parla direction afin d'étayer l'exercice de ce jugement professionnel, en prévoyant:

- un maximum d'opportunité de faire examiner la prévision par un spécialiste avant de l'émettre;

- la possibilité de tenir compte d'avis indépendants;

- un mécanisme favorisant la rétroaction, en temps opportun, des bureaux de diffusion des prévisions;

- des moyens d'encourager la vigilance.

9.58 Nos constatations nous ont amenés à conclure que l'assurance de la qualité du processus de préparation des prévisions météorologiques accuse des lacunes. Selon nous, ces lacunes pourraient être attribuées à la direction qui croit qu'il suffit d'examiner les prévisions après qu'elles ont été communiquées au public.

9.59 Ainsi que nous l'avons constaté au cours de notre vérification, la direction du SEA s'en remet à peu près exclusivement au surveillant de quart pour examiner les prévisions produites afin d'en assurer la qualité. Malheureusement, le surveillant de quart n'est pas entièrement libre de procéder à cet examen, pour les raisons suivantes:

- il a habituellement d'importantes responsabilités en matière de préparation de prévisions;
- l'équipe comprend souvent des stagiaires ce qui a pour effet d'augmenter la charge de travail du surveillant;

- par mauvais temps, le surveillant de quart est très occupé à suivre l'évolution des conditions atmosphériques, de sorte qu'il dispose de moins de temps que d'habitude pour revoir le travail des prévisionnistes peu expérimentés, alors que c'est à ce moment précis que le besoin d'une révision est éminent.

9.60 En outre, le travail réalisé par le surveillant de quart lui-même n'est à peu près pas revu. Les cadres du niveau immédiatement supérieur à celui du surveillant de quart (le météorologue en chef et l'agent responsable du centre de prévisions) ne peuvent revoir son travail qu'au cours des quarts de jour. Les fins de semaine et durant les quarts de nuit, alors qu'on produit les bulletins météorologiques du matin (que la plupart des utilisateurs considèrent comme les plus importants), la participation des cadres de ces deux niveaux est faible. Nous avons constaté qu'il y a deux niveaux

possibles d'examen des résultats par la direction durant le jour, en semaine, mais que la nuit et les fins de semaine, l'examen que la direction effectue est réduit à sa plus simple expression.

9.61 Nous avons également constaté que, dans certaines équipes, la rotation des tâches entre les prévisionnistes (grand public, aéronautique, maritime) est limitée, ce qui réduit les possibilités d'un examen particulier du travail de chaque membre de l'équipe par l'un de ses collègues.

9.62 Par ailleurs, bien qu'il n'existe pas de système ou de procédure en bonne et due forme à cet effet, nous avons constaté que les centres de prévisions reçoivent en temps opportun la rétroaction et les commentaires des bureaux de services météorologiques qui sont les principaux responsables de la diffusion de l'information.

9.63 En général, les prévisions sont produites selon la présentation prescrite et à l'intérieur des délais prévus par la direction du SEA. Le système mis en place par la direction pour suivre le déroulement des opérations en matière de prévisions est tel que les retards de production sont évidents. Nous avons néanmoins constaté que la pression exercée pour assurer le respect des délais peut nuire à la qualité des prévisions. On nous a signalé qu'il est inacceptable de remettre une prévision en retard ou de ne pas en remettre du tout
mais qu'il est possible de diffuser des modifications à n'importe quel moment.

9.64 Copte tenu des lacunes précitées, le SEA ne peut donc pas être certain qu'il produit des prévisions d'aussi bonne qualité qu'il en est capable.

9.65 Le SEA devrait reconnaître formellement la fonction le 1'assurance le la qualité et la considérer comme faisant partie intégrante de la préparation les prévisions météorologiques par une meilleure organisation et en utilisant mieux le personnel qu'il affecte actuellement à cette préparation.

> Commentaire du ministère.: En matière d'assurance de la qualité, l'imputabilité et la responsabilité des gestionnaires des centres de prévisions et des surveillants de quart sont clairement définies. Elles le sont dans leurs descriptions de fonctions. En outre, la direction évalue le rendement de ces agents en fonction de celui de leur bureau.
>
> Le SEA prendra des mesures pour réaffirmer les responsabilités en matière d'assurance de la qualité des gestionnaires des centres de prévisions et des surveillants de quart, tant au cours du quart de travail qu'au moment des évaluations ultérieures des prévisions. Les prévisions du SEA se comparent d'ailleurs très favorablement aux meilleures du monde, si 1,on en croit une étude comparative des cartes des prévisions météorologiques de plusieurs pays de l'hémisphère nord, étude réalisée sous les auspices de l'Organisation météorologique mondiale (Référence OMM/CSA Etude des données et projet de comparaison - L. Bengtsson/Antti Lange, 1979-1980).

L'information de gestion

9.66 Nos critères de vérification nous ont permis de constater que pour que le SEA puisse gérer son processus de préparation des prévisions météorologiques et son processus d'ensemble de la production des prévisions, il lui fallait deux sortes d'information de gestion:

- une information provenant des clients/utilisateurs concernant le degré d'exactitude et d'utilité des prévisions en tant que produits;

- une information qui serait une sorte de diagnostique sur les processus de préparation et de production et qui permettrait de distinguer les uns des autres les divers facteurs qui contribuent à l'exactitude et à l'utilité des prévisions.

9.67 Ces types d'information peuvent revêtir de nombreuses formes (structurées ou non, continues ou périodiques) toutes aussi importantes les unes que les autres en terme d'allocation des ressources devant tenir compte des facteurs suivants:

- les aptitudes des prévisionnistes;

- l'ambiance du milieu de travail;

- l'encadrement que fournissent les prévisions par analyse numérique;

- la pertinence et la précision des observations météorologiques;
- les installations de radar;

- les photos par satellites;

- les communications.

9.68 Le SEA a consacré beaucoup d'efforts et un temps considérable à concevoir des systèmes destinés à mesurer l'exactitude de ses modèles numériques pour les prévisions météorologiques et celle de ses prévisions météorologiques régionales; néanmoins, l'information de gestion utilisable générée par ces systèmes est limitée:.

- tout ce qu'elle révèle aux centres régionaux, c'est qu'une prévision était fausse et non pas pourquoi elle l'était, ni comment on pourrait corriger la situation à l'avenir;

- la plupart des prévisionnistes qui oeuvrent dans le secteur opérationnel croient que l'information générée par le système de pointage de la vérification des prévisions ne leur est pas utile sur une base quotidienne;

- dans les cas où il existe des statistiques sur une période d'au moins 20 ans, et que ces données sont censées révéler une amélioration graduelle de la précision des prévisions météorologiques régionales, le SEA ne sait pas s'il doit attribuer cette amélioration à l'orientation résultant des analyses numériques, aux images satellitaires, à la formation des prévisionnistes ou aux facteurs liés au milieu de travail.

9.69 Le SEA n'a aucun système structuré pour vérifier si ses prévisions sont utiles aux utilisateurs. Nous avons passé en revue diverses sources d'information de gestion non structurées comprenant des comptes rendus de réunions avec des clients spécifiques, des sondages auprès des utilisateurs des prévisions préparées à l'intention du public, des lettres que des gens ont écrites au SEA de leur propre chef ainsi que des notes techniques préparées par des prévisionnistes, mais rien de ce qui provenait des utilisateurs ne pouvait permettre aux surveillants de quart et aux météorologues en chef de savoir dans quelle mesure leur . travail était bien fait ou comment ils pourraient l'améliorer.

9.70 En fait, la direction du SEA dispose d'une information extrêmement limitée sur la façon dont divers facteurs tels que les aptitudes des prévisionnistes, l'ambiance du milieu de travail, les prévisions par analyse numérique, les observations météorologiques, les photos par satellites ou les communications contribuent à l'exactitude des prévisions météorologiques.

9.71 Le SEA devrait réétudier ses systèmes d'information pour déterminer lesquels lui procurent une information de gestion valable sur la mesure dans laquelle les facteurs suivants contribuent à l'exactitude et à l'utilité les prévisions:

- les aptitudes les prévisionnistes:
- l'ambiance lu milieu de travail:
- l'encadrement que fournissent les prévisions par analyse numérique:
- la pertinence et la précision les observations météorologiques:
- les échos radar;
- les photos par satellites:
- les communications.

Commentaire du ministère: Le SEA entreprendra l'examen des systèmes d'information qu'on lui recommande, afin de déterminer s'il serait possible de trouver de l'information plus utile pour la direction. Toutefois, il s'est avéré difficile de le faire dans tous les pays. En effet, tous ces facteurs influent sur la qualité des prévisions. Aujourd'hui, l'un d'eux peut être le plus important; demain, un autre le sera. Tous les facteurs sont combinés dans les deux modèles préparés par ordinateur et dans les processus mentaux des prévisionnistes. Les météorologistes s'entendent généralement pour dire que les PNT (Prévisions météorologiques par analyse numérique), les images satellitaires et les données radar contribuent énormément à l'exactitude des prévisions et qu'à l'heure actuelle, l'importance des données satellitaires et radar est plus manifestement évidente pour les prévisions à court terme (moins de 24 heures), tandis que les PNT sont d'une très grande importance pour la qualité des prévisions à plus long terme (à partir de 48 heures). Cela étant, il reste qu'il faut faire preuve d'un excellent jugement professionnel pour déterminer la combinaison appropriée d'intrants pour le processus de préparation des prévisions.

Autres observations

9.72 En plus du travail de vérification dont nous venons de faire état, nous avons également procédé à un examen d'opérations financières effectuées dans l'ensemble du ministère. La plupart des 57 opérations que nous avons examinées satisfaisaient aux critères de vérification retenus ou contenaient des lacunes mineures qui ne valent pas la peine d'être signalées au Parlement. Les cas d'exception sont décrits sous les rubriques suivantes:

- Immeuble loué pour abriter des équipements informatiques coûteux
- Acquisition importante de matériels informatiques
- Contrat de location d'aéronefs pour l'exploration des glaces

9.73 Immeuble loué pour abriter les équipements informatiques coûteux. Le SEA et son agent, le ministère des Travaux publics (MTP), se sont retrouvés dans une situation de "locataire captif" au moment de négocier la prorogation d'un bail (octobre 1980 - septembre 1985) pour un immeuble qui abrite le Centre météorologique canadien (CMC), à Montréal. En 1985, le bail a été renouvelé à nouveau pour une période de 20 ans. Ce bail pourrait coûter à la Couronne beaucoup plus que nécessaire faute d'avoir considéré d'autres solutions de rechange au moment voulu.

9.74 Le CMC est un service du SEA situé à Montréal. Il utilise des équipements informatiques pour traiter toutes les données atmosphériques du Canada et pour distribuer de l'information météorologique dans tout le pays et dans le monde.

9.75 Depuis 1973, le CMC occupait des locaux dans un immeuble qu'il louait l'une firme privée. Le bail devait se terminer en septembre 1980.

9.76 Le CMC envisageait depuis un certain temps une augmentation importante de sa capacité de traitement par ordinateur. En juin 1981, le Conseil du Trésor avait approuvé en principe un plan d'acquisition d'équipements informatiques dont le coût était estimé à 23 millions de dollars pour la période 1981-1985 comprenant l'acquisition de deux grands ordinateurs à l'automne 1981 et celle d'un ordinateur beaucoup plus puissant à l'automne 1983.

9.77 En janvier 1980, huit mois avant la fin du bail, le ministère de l'Environnement (MDE) a fait connaître par écrit au ministère des Travaux publics les besoins de locaux du SEA. Dans cette lettre, le ministère de l'Environnement ne faisait état d'aucune demande de modification de la superficie des locaux.

9.78 Avant de signer un bail de cinq ans en décembre 1980 pour la période d'octobre 1980 à septembre 1985, le MTP et le MDE ont envisagé diverses solutions de rechange, y compris la recommandation d'expropriation de l'immeuble actuel et la possibilité pour le CMC de déménager dans l'ancien immeuble des Postes, situé à Montréal. Les deux éléments de solution ont été abandonnés.

9.79 Le fait de s'engager dans un bail de cinq ans tou en installant des équipements informatiques coûteux dans un espace loué limitait sérieusement les possibilités pour le SEA de considérer des solutions de rechange.

9.80 Bien qu'il ait été au courant de ses besoins d'espace supplémentaire depuis un certain temps, le MDE n'en a informé le MTP que trois mois après que ce dernier ait signé le bail. En septembre 1981, le MTP a donc conclu une entente avec le propriétaire pour que celui-ci fasse faire des travaux d'une valeur de 245 000 $, principalement pour accroître la capacité de refroidissement et d'approvisionnement énergétique des locaux, même si l'approbation du Conseil du Trésor n'a été obtenue qu'en avril 1982, c'est-à-dire après la fin de ces travaux. L'une des conditions que le Conseil du Trésor a posées pour approuver le projet était que le MTP réévalue la stratégie à long terme des besoins en locaux du CMC.

9.81 En février 1983, le MTP a fait une comparaison du coût d'achat de la propriété et du coût d'une proposition du propriétaire, à savoir le renouvellement du bail du 1er octobre 1985 au 30 septembre 1994. Le MTP a recommandé, appuyé en cela par le MDE, d'acheter la propriété à sa valeur marchande estimée entre 2 et 4 millions de dollars. Cependant, le propriétaire ne voulait pas vendre.

9.82 En juin 1983, les parties ont signé un nouveau bail de 20 ans fixant le loyer pour les dix premières années entre 525 000 $ pour la première année et 744 722 $ annuellement de la septième à la dixième année. Le bail contenait une option d'achat pour les années 1994-1995 et 2001-2002 à un prix équivalant à 11,8 fois le loyer annuel de ces mêmes années. Le propriétaire se réservait en outre le droit d'être l'entrepreneur principal pour les travaux de rénovation d'importance effectués sur la structure ou sur les systèmes de l'immeuble.

9.83 Par ailleurs, en juin 1981, le Conseil du Trésor a approuvé en principe l'engagement d'une somme de 1,7 million de dollars au titre des dépenses en capital liées à la préparation des locaux pour l'installation du super ordinateur (1,2 million de dollars) et l'acquisition d'unités assurant une alimentation ininterrompue en énergie (0,5 million de dollars), le tout devant être dépensé entre 1981 et 1985. En juin 1983, le Conseil du Trésor a officiellement approuvé ces dépenses qui étaient passées entre-temps à 3 millions de dollars, soit 1,3 million de dollars pour la préparation des lieux et 1,7 million de dollars pour l'achat des unités énergétiques. Avant d'avoir obtenu l'approbation du Conseil du Trésor, le MDE avait dépensé ou engagé la plus grande partie des fonds nécessaires à la préparation des locaux. Des besoins mal définis, des manques d'approbation, un fnancement insuffisant et des négociations prolongées de frais ou tarif avec le propriétaire ont retardé l'installation des unités énergétiques. Par conséquent, les installations informatiques ont été exposées aux pannes de courant et aux coûts supplémentaires qu'elles entraînent.

9.84 Acquisition importante le matériels informatiques. En 1981, le SEA a procédé à une analyse des besoins de son centre informatique de prévisions météorologiques par analyse numérique. Cette analyse des besoins avait pour but d'obtenir une approbation de principe concernant la location des ordinateurs laquelle a finalement abouti à un engagement financier de 32 millions de dollars pour des services de traitement par ordinateur sur une période de dix ans. L'équipement informatique a finalement été installé dans l'immeuble loué abritant déjà le CMC à

Montréal. Nous venons de passer en revue la question du bail pour cet immeuble; dans les pages qui suivent, nous nous limitons au besoin de services de traitement par ordinateur.

9.85 Les auteurs de l'analyse des besoins se sont intéressés à de nombreuses applications des services informatiques du SEA dans les domaines de la recherche climatologique et environnementale ainsi que dans d'autres domaines qui ne sont pas du ressort du SEA. Toutefois, notre vérification se limite à l'examen du besoin, pour le SEA, de moderniser ses installations de prévisions météorologiques par analyse numérique, c'est-à- dire à la raison invoquée pour procéder à l'analyse des besoins.

9.86 Nous nous sommes fondés essentiellement sur notre vérification des activités de préparation des prévisions météorologiques pour conclure que l'analyse des besoins n'était pas complète, ni suffisamment fiable pour justifier l'approbation d'une telle dépense afin de produire des prévisions météorologiques par analyse numérique.

9.87 Ces prévisions numériques sont un produit du Centre météorologique canadien, situé à Montréal. Le CMC a pour mandat de produire par ordinateur des analyses et des pronostiques météorologiques pour l'ensemble du Canada jusqu'à cinq jours à l'avance. Pour pouvoir faire ces pronostiques ou prévisions météorologiques préparées par ordinateur, il faut disposer d'une puissance de traitement par ordinateur énorme et avoir accès aux données météorologiques du monde entier. Les prévisions météorologiques par analyse numérique du Centre sont utilisées par les centres régionaux pour produire des prévisions météorologiques locales pour des périodes allant jusqu'à 36 heures à l'avance et elles représentent le seul moyen de prévoir les conditions atmosphériques pour une période de 1,5 à 5 jours à l'avance.

9.88 D'après l'analyse des besoins, l'objectif principal du SEA consiste à formuler des prévisions météorologiques et les services qu'il offre représentent un apport de un milliard de dollars par an à l'économie canadienne. Ce que l'analyse des besoins n'a pas - signalé, toutefois, c'est que pour produire au Canada des prévisions météorologiques à court terme (jusqu'à 24 heures à l'avance), l'nalyse numérique n'est pas encore indispensable. Dans le cas où les prévisions dépendent des prévisions par analyse numérique, nous avons constaté, au moment de notre vérification, que les données de simulation produites aux États-Unis étaient un intrant majeur des prévisions météorologiques régionales. Le SEA n'était toutefois pas en mesure de préciser s'il en coûterait moins cher de se procurer des simulations produites aux États-Unis qui répondraient aux besoins canadiens que d'en produire ici, puisqu'il ne disposait pas d'estimation des coûts.

9.89 Selon les auteurs de l'analyse des besoins, l'amélioration des prévisions des conditions atmosphériques au cours des deux dernières décennies peut être attribuée à l,amélioration des simulations par analyse numérique. Ils ont négligé de préciser qu'il existe une certaine controverse entre spécialistes, à savoir si l'on ne pourrait pas attribuer tout autant aux données provenant des satellites météorologiques américains l'amélioration marquée de la qualité des prévisions météorologiques pour une période n'excédant pas 24 heures lesquelles sont les plus importantes.

9.90 Dans la partie de l'analyse des besoins où il est question du maintien du niveau de service actuel, il est indiqué que le système des prévisions météorologiques du SEA est désormais totalement tributaire des analyses et des pronostiques provenant du CMC. Or, nous avons constaté

que les centres régionaux de prévision préféraient, dans l'ensemble, les simulations numériques américaines avant l'introduction des nouvelles simulations du CMC réalisées à l'aide de l'ordinateur à grande puissance mis en service récemment. En outre, étant donné que les facteurs qui influent sur la qualité des prévisions sont très disparates, le SEA ne connaît pas les effets que peuvent avoir les simulations par analyse numérique sur l'exactitude des prévisions régionales.

9.91 Enfin, toujours d'après l'analyse des besoins, les nouvelles installations de préparation des prévisions météorologiques par analyse numérique permettent le traitement de modèles prévisionnels mondiaux valables jusqu'à cinq jours à l'avance. Toutefois, les auteurs de l'analyse n'ont pas étudié la possibilité d'avoir recours au modèle global européen que l'on peut obtenir au Canada en adhérant à un consortium européen.

9.92 Conformément aux critères applicables à la vérification des immobili- sations, le SEA devrait présenter un rapport sur l'effet marginal de l'acquisition de ses nouveaux services informatiques. Dans son rapport il devrait faire état de l'amélioration sur l'exactitude et sur l'utilité les prévisions météorologiques régionales et de la valeur écononmique des prévisions à long terme attribuable à cette acquisition. Le rapport devrait être présenté avant que le SEA ne contracte d'autres engagements pour de l'équipement informatique destiné à la préparation le prévisions météorologiques par analyse numérique.

> Commentaire du ministère: Le SEA s'est beaucoup servi de l'ordinateur CRAY Pour faire des recherches sur les pluies acides, les changements climatiques et la préparation de modèles numériques de l'atmosphère. L'ordinateur a également été utilisé par quelque 25 autres usagers, des universités et d'autres groupes qui, autrement, auraient dû faire appel à des installations à l'étranger. Le SEA présentera un rapport sur la valeur opérationnelle de l'ordinateur CRAY avant de demander de nouvelles installations; il fera également un rapport sur la valeur de cet ordinateur, au niveau de la recherche, et pour lui-même, et pour l'ensemble de la communauté canadienne des chercheurs. Les premiers résultats opérationnels obtenus à l'aide du CRAY révèlent de nettes améliorations des cartes des prévisions météorologiques pour une période de 36 à 48 heures à l'avance.
>
> Par ailleurs, pour ce qui est de l'observation sur "l'analyse des besoins", il faudrait bien reconnaître qu'il ne s'agissait là que de l'une des sources d'information dont la direction et le ministère se sont servies pour prendre des décisions au sujet de l'ordinateur du CMC.

9.93 Contrat le location l'aéronefs pour l'exploration les glaces. Depuis 1972, plusieurs contrats successifs ont été signés avec un important transporteur aérien régional pour fournir à Environnement Canada les aéronefs, les équipages et l'équipement nécessaires à la surveillance des glaces l'année durant, dans le cadre du programme d'exploration des glaces du SEA. Les sommes versées en vertu du présent contrat sont établies en fonction du prix d'une heure de vol d'aéronef (l'utilisation minimale est de 2 200 heures par an) et de tous les autres frais liés au vol (carburant et lubrifiants, déplacement, logement et repas pour les équipages et les fonctionnaires).

9.94 Nous avons axé notre vérification sur le système de contrôle établi pour surveiller l'application des conditions contractuelles et les paiements effectués en vertu de ces dernières pour la période du 1er juin 1982 au 31 mars 1985.

9.95 Les paiements de 6,7 millions de dollars pour l'utilisation des aéronefs (65 p. 100 du coût annuel total du contrat de 10,2 millions de dollars) ont été faits conformément aux conditions contractuelles. De même, le coût du carburant de 2,8 millions de dollars (28 p. 100) a été engagé conformément aux conditions susmentionnées, même si nous avons constaté des faiblesses de contrôle au niveau du ravitaillement, faiblesses que nous avons portées à l'attention de la direction.

9.96 Afin de respecter les conditions du contrat, le MDE doit rembourser le transporteur pour les dépenses raisonnables et justifiables de déplacement et de logement des équipages, sans tenir compte des frais généraux du transporteur et sans lui consentir de profit. Pour la période de janvier 1983 à septembre 1984, le transporteur a réclamé au ministère la somme de 130 000 $ pour les frais de voyage par avion des équipages. Une partie de cette somme (80 000 $) correspondait au déplacement des équipages sur des vols réguliers du transporteur.

9.87 À cet égard, nous avons constaté que:

- quand son personnel voyageait sur ses vols réguliers, le transporteur facturait au ministère le tarif commercial applicable, plutôt que le coût réel qu'il avait assumé;

- quand son personnel voyageait à bord d'appareils d'autres compagnies aériennes, le transporteur facturait parfois des sommes excédant le tarif de ces compagnies;

- il n'y avait pas de mécanismes de contrôle permettant de garantir que toutes les sommes réclamées étaient applicables aux activités d'exploration des glaces.

9.98 En vertu du contrat, le MDE doit rembourser au transporteur le coût réel des repas servis à bord de ses appareils et des autres dépenses autorisées engagées par les employés qui travaillent à l'observation des glaces, ou pour leur compte, et pour celui des passagers qui travaillent pour le MDE ou qui le représentent à bord de l'aéronef. Pour la période examinée, nous avons constaté que le transporteur a exigé et recouvré du SEA 54,80 $ par repas consommé à bord alors qu'ils ne lui en coûtaient que 40,50 $ chacun. En nous fondant sur une durée moyenne de vol de huit heures sur une période de deux ans (ce qui équivaut à une journée ouvrable normale), nous avons présumé que le montant de 54,80 $ s'appliquait à un repas principal, vu que le SEA a engagé des frais supplémentaires pour défrayer des casse-croûtes et des boissons en plus des repas fournis pendant les heures de vol.

9.99 En outre, le personnel du SEA réclamait indûment des indemnités quotidiennes de repas, peu importe les repas qui leur avaient été servi durant le vol. Sur une période de trois ans, ces paiements supplémentaires se seraient élevés à un montant allant de 50 000 $ à 175 000 $ selon le nombre de repas fournis durant chaque vol.

9.100 Les coûts susmentionnés ont été calculés par les membres de l'équipe de vérification; la direction n'avait pas fait ce calcul et ignorait les coûts que cela représentait.

9.101 Enfin, le contrat comporte certaines dispositions relatives aux primes et aux dommages payables dans des conditions bien précises. Par ailleurs, il est aussi précisé que la prime n'est pas applicable durant les périodes où l'aéronef subit des modifications, des réparations ou des travaux d'entretien importants. Or, bien que les avions doivent être mis hors service au moins deux fois par année pour qu'on puisse procéder à d'importants travaux d'entretien, le ministère a versé ces primes sans interruption au cours le la période de trois ans. À ce titre, les sommes versées en trop s'élèvent au minimum à environ 96 000 $.

9.102 Nous avons conclu que le contrat a, dans l'ensemble, été bien géré, sauf pour le remboursement des dépenses de déplacement et de repas et pour le paiement des primes dont la gestion n'a pas été bonne, ce qui a causé des paiements en trop et entraîné des pratiques administratives discutables.

9.103 Le ministère a pris des mesures pour récupérer les sommes versées en trop au transporteur et pour faire en sorte qu'à l'avenir, les paiements ne soient faits que conformément aux conditions lu contrat. Il a en outre cessle verser à ses employés une indemnité quotidienne de repas.

LA COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT

Table des matières

Paragraphe

Aperçu 10 1

Étendue de la vérification 10.8

Observations et recommandations 10.10

Le programme de recherche 10.11
Évaluation de l'efficacité du programme 10.16
La gestion des projets 10.21
Le recours à des experts-conseils 10.26

Vérification des méthodes de gestion relatives à la révision du droit pénal 10.33

Historique de la révision du droit pénal 10.36
Les contraintes à la révision 10.41
L'état actuel de la révision 10.42
La responsabilité d'administrer la révision 10.45
Les bases d'un nouveau code 10.64
Les consultations 10.71

LA COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT

Aperçu

10.1 La Commission de réforme du droit du Canada a été établie en 1971 par la Loi sur la Commission de réforme du droit. Cette Commission a pour objet d'étudier et de revoir, d'une façon continuelle et systématique, les lois et autres textes législatifs qui constituent le droit du Canada, en vue de faire des recommandations pour les améliorer, les moderniser et les réformer. La Commission fait des recommandations au Parlement par l'entremise du ministre de la Justice.

10.2 Les travaux de recherche de la Commission sont répartis en quatre projets principaux: droit pénal (substantif), droit pénal (procédure), droit administratif et protection de la vie. La Commission s'occupe également, à l'occasion, de la modernisation des lois.

10.3 La Commission est dirigée par un président, un vice-président et trois commissaires, tous nommés par le gouverneur en conseil sur la recommandation du ministre de la Justice. Le vice-président et les trois commissaires sont chacun directement responsables de la supervision d'un grand projet particulier; le président assure la direction générale de l'ensemble du programme.

10.4 Pour l'année 1984-1985, la Commission avait un budget de 5 millions de dollars et de 47 années-personnes. Un certain nombre d'experts-conseils sont également engagés à forfait, ce qui représente l'équivalent d'environ 50 années-personnes supplémentaires. Environ 70 p. 100 des dépenses de la Commission sont consacrées aux traitements et aux services professionnels et spéciaux.

10.5 La Commission produit principalement des documents d'étude, des documents de travail et des rapports au Parlement. Les documents d'étude sont préparés par la Commission pour recueillir et grouper les connaissances récentes concernant un sujet en particulier et renferment les éléments de recherche qui serviront à la rédaction d'un document de travail. Les documents de travail sont des comptes rendus de l'état des travaux de recherche de la Commission de réforme du droit dans un secteur donné au moment de la publicatin et on y trouve des recommandations provisoires pour la réforme de certains points dans ce secteur. Ils sont publiés dans le but de susciter des commentaires et de servir de base à une consultation publique. Les rapports au Parlement renferment les recommandations finales de la Commission concernant la réforme d'un secteur particulier du droit.

10.6 Depuis sa création, en 1971, la Commission a publié plus de 60 documents d'étude; par contre, plus d'une centaine d'autres n'ont pas été publiés. Cette recherche a contribué à produire 34 documents de travail et à présenter 22 rapports au Parlement.

10.7 Les travaux de la Commission portent sur une vaste gamme d'intéressants sujets dans les quatre principaux secteurs de projets. Au cours de l'année dernière, par exemple, la Commission a présenté au Parlement les rapports suivants: Le mandat de main-forte et le télémandat; Euthanasie, aide au suicide et interruption de traitement; Les méthodes d'investigation scientifiques - l'alcool, la drogue et la conduite des véhicules; La communication de la preuve par la poursuite. Elle a également publié les documents de travail suivants: Les pouvoirs de la police - les fouilles, les perquisitions et les saisies en droit pénal; Le vandalisme; L'interrogatoire des suspects; L'homicide; Les méthodes d'investigation scientifiques. Outre les rapports et documents de travail susmentionnés, la Commission a publié récemment deux documents d'étude: L'identification par témoin oculaire avant le procès et L'origine du mandat de main-forte en Angleterre et son historique au Canada.

Étendue de la vérification

10.8 Nous avons étudié la mise en oeuvre du programme de recherche de la Commission, la gestion des projets, le recours aux experts-conseils et les contrôles financiers et administratifs qui s'y rattachent. Nous avons étudié notamment les systèmes et méthodes de gestion des activités de recherche dans les domaines du droit pénal et du droit administratif. Notre vérification a surtout porté sur les questions d'économie et d'efficience. Nous n'avons pas étudié la qualité des travaux de recherche effectués par la Commission.

10.9 Nous avons examiné le projet de révision du droit pénal en tant qu'étude de cas. Comme le ministère de la Justice et le ministère du Solliciteur général participent à ces projets, nous nous sommes également intéressés à leurs responsabilités et à leurs rôles respectifs.

Observations et recommandations

10.10 Nous reconnaissons la nature particulière des conditions dans lesquelles la Commission effectue ses projets de recherche. C'est une petite organisation, qui compte surtout sur des chercheurs universitaires et des avocats, engagés à titre d'experts-conseils pour de courtes périodes. Dans ce milieu, on met l'accent sur la qualité de la recherche. Tandis que les examens et les discussions internes, les consultations externes et autres méthodes sont axés sur une amélioration de la qualité, nous sommes d'avis que trop peu d'attention est accordée à l'économie et à l'efficience, comme l'indiquent nos constatations sur la gestion des projets et le recours aux experts-conseils.

Le programme de recherche

10.11 L'alinéa 12(1)c) de la Loi sur la Commission de réforme du droit stipule que la Commission

> doit préparer et soumettre au Ministre, à l'occasion, des programmes détaillés relatifs à l'étude de certaines règles de droit ou branches du droit, dans le but de faire des propositions pour les améliorer, moderniser et réformer, et doit donner dans tous les programmes qu'elle prépare une estimation des moyens nécessaires pour faire ces études et du délai requis pour les terminer.

Selon l'article 18 de la Loi sur la Commission de réforme du droit, le ministre doit présenter son programme au Parlement avec, s'il y a lieu, une déclaration qui précise les points dont la Commission propose l'examen et que le ministre n'approuve pas. En mars 1972, la Commission a soumis son premier programme au ministre qui l'a déposé au Parlement sans formuler de réserves.

10.12 La Commission estimait qu'il faudrait trois ans pour compléter son premier programme de recherche qui incluait des sujets se rapportant tant au droit pénal qu'au droit administratif. Elle envisageait également de soumettre, à l'occasion, des programmes supplémentaires concernant de nouveaux domaines particuliers qui auraient besoin de réforme ou qui pourraient donner lieu à une réforme. Le Parlement, en exigeant en vertu de la Loi sur la Commission de réforme du droit, que cette dernière soumette un plan et des prévisions des ressources nécessaires et en demandant au ministre qu'il présente chaque année un rapport sur les activités de la Commission, voulait être mis au courant, en temps opportun, des progrès de la Commission. Ces exigences sont donc importantes du fait qu'elles obligent la Commission à rendre compte de l'utilisation de ses ressources.

10.13 Depuis 1972, la Commission n'a ni révisé son programme de recherche initial ni soumis de programme supplémentaire ou de second programme, malgré d'importantes modifications à ses travaux. Par exemple, ses principaux projets en cours concernant la protection de la vie et une révision accélérée du droit pénal n'avaient pas été nommément mentionnés dans son programme de recherche de 1972. Elle a également connu d'importants retards dans l'exécution de son programme de recherche et engagé beaucoup plus de ressources qu'elle ne l'avait envisagé en 1972. Par exemple, aucune des dates d'achèvement prévues n'a été respectée et nombre de projets initiaux ne sont pas encore terminés dix ans après la date d'achèvement fixée à l'origine. La Commission maintient qu'il n'était pas nécessaire de soumettre un programme nouveau ou révisé parce que tous les projets, y compris les projets en cours, demeuraient à l'intérieur des limites généralement définies dans le plan de recherche initial.

10.14 À notre avis, c'est en partie parce que la Commission n'a pas mis à jour et soumis ses programmes de recherche à intervalles réguliers que ses efforts ont eu jusqu,à maintenant peu d'influence sur la législation. Des mises à jour fréquentes et des présentations faites à intervalles réguliers auraient pu permettre à la Commission de centrer davantage ses recherches sur des secteurs législatifs qui sont prioritaires pour le gouvernement. Ce n'est qu'au cours des dernières années que la Commission a concentré son attention et ses ressources sur des projets et des mécanismes susceptibles de lui permettre d'être moins dispersé dans ses travaux.

10.15 La Commission de réforme du droit devrait, de façon officielle, réviser et mettre à jour son Programme de recherche en fonction des projets en cours. Le Programme révisé devrait donner une estimation des ressources nécessaires et préciser les nouvelles dates d'achèvement des projets et sous-projets proposés.

> Commentaire de la Commission: La Commission reconnaît qu'il faudrait présenter un nouveau programme de recherche au Parlement et prévoyait le faire avec la fin des travaux de la révision accélérée du droit pénal, en 1986. La Commission prend bonne note des remarques relatives à l'estimation des ressources nécessaires et à la communication des dates d'achèvement des projets et s'efforcera d'intégrer ce genre de prévisions au programme.

Évaluation de l'efficacité du programme

10.16 Au moment de notre vérification, certaines des recommandations contenues dans cinq des 22 rapports de la Commission s'étaient traduites par des lois nouvelles ou modifiées. Par exemple, le rapport n# 10 sur les infractions sexuelles a contribué à la rédaction du projet de loi C-127, "Loi modifiant le Code criminel" et le rapport n#4 intitulé "L'expropriation" à celle du projet de loi C-60, "Loi sur l'Office national de l'énergie". Les recommandations de nombreux autres rapports ont été incluses dans des projets de loi qui sont morts au feuilleton à la fin de diverses sessions du Parlement. Par exemple, plusieurs propositions qui se trouvaient dans le projet de loi C-19, "Loi modifiant le Code criminel", déposé par le gouvernement en 1984, comprenaient des extraits de plusieurs rapports de la Commission sur les sujets suivants: le jury, le vol et la fraude, l'outrage au tribunal, l'alcool, la drogue et la conduite des véhicules, etc.

10.17 Toutefois, la Commission n'est pas satisfaite de son influence sur les modifications législatives et elle reconnaît, de fait, que ses résultats sont relativement minimes si on les compare à ceux d'autres commissions de réforme du droit, tant au Canada qu'à l'étranger. Elle nous explique toutefois que les travaux des autres commissions de réforme du droit portent principalement sur des questions qui leur sont soumises par leurs procureurs généraux, tandis que dans son cas à elle, en raison de son autonomie législative, les sujets de ses recherches et de ses études ne lui sont pas dictés par le ministre de la Justice et elle établit ses propres programmes. En conséquence, il est souvent arrivé que ces sujets ne figurent pas en tète de l'ordre des priorités du programme législatif du gouvernement.

10.18 Selon la Commission de réforme du droit du Canada, le nombre de lois créées ou modifiées à la suite de ses recommandations ne représentent qu'une des mesures de son succès et de son utilité. L'influence de la Commission sur les décisions juridiques, dont un bon nombre ont été rendues par des cours d'appel, y compris la Cour suprême du Canada, et son influence sur la réforme du droit pénal grâce à la recherche, à la sensibilisation du public et à l'effet d'entraînement sur le comportement de ce dernier constituent également des résultats importants, même si certains sont difficiles à mesurer.

10.19 Dans son rapport annuel de 1984 au Parlement, la Commission a mentionné, parmi ses réalisations, l'influence qu'elle exerce dans divers domaines de pensée et de pratique juridiques. 11 n'est pas clair, toutefois, que cette influence corresponde aux objectifs de la Commission. Si tel était le cas, cependant, il n'a pas été possible d'évaluer dans quelle mesure la Commission a atteint cet objectif. À notre avis, comme la Commission est près de terminer son premier programme de recherche, i serait bon qu'elle évalue son efficacité. Cela lui permettrait en outre de clarifier ses objectifs, l'aiderait à canaliser ses activités, à dégager des indicateurs de rendement et à établir des cibles à cet égard.

10.20 La Commission de réforme du droit devrait procéder à une évaluation de l'efficacité de son programme.

> Commentaire de la Commission.: En juin 1985 était adopté le projet de loi C-18 qui incorporait les recommandations de cinq différents rapports de la Commission, portant ainsi à 10 le nombre de ses rapports ayant influencé, en tout ou en partie, les nouveaux textes législatifs.
>
> Le rendement de la Commission quant à la réalisation de son objectif premier, c'est-à-dire la formulation de recommandations à l'intention du Parlement, est indiqué par le nombre de rapports qu'elle a produits. Ses réalisations quant à son objectif-second, c'est-à-dire avoir une influence sur les décisions juridiques, sont inscrites dans un registre cumulatif des causes où il y a eu effectivement influence de la Commission sur les décisions. Son rendement en ce qui concerne l'information au public et son influence sur l'enseignement du droit peuvent être mesurés dans une certaine mesure, mais il est toutefois difficile, dans ces derniers cas, de procéder à une évaluation exacte. La Commission admet qu'il faudrait mettre au point des indicateurs de rendement pour les objectifs à plus long terme et elle s'efforcera d'améliorer la situation dans la mesure où ses ressources le lui permettront.

La gestion des projets

10.21 Les travaux de la Commission se divisent actuellement en quatre principales sections de recherche: droit pénal (substantif), droit pénal (procédure), droit administratif et protection de la vie. Chaque section se divise en sous-sections ou sujets auxquels travaillent des experts-conseils sous contrat.

10.22 La Commission a dirigé nombre de sous-projets (recherches et études) effectués par des experts-conseils de l'extérieur. Les travaux de recherche portant sur des sujets comme les infractions en matière d'environnement, la responsabilité pénale des personnes morales, les infractions contre la sûreté et la sécurité nationales, etc., représentent, dans chaque cas, un sous-projet. Toutefois, elle n'a pas encore mis au point un système et une méthodologie qui permettraient d'établir, à tout le moins, des normes minimales dans la gestion des projets et d'appliquer des méthodes et directives uniformes en cette matière. Ces outils de gestion devraient être déterminés dans le contexte des activités de la Commission et tenir compte des conditions dans lesquelles elle travaille; ils permettraient de mieux

cerner les responsabilités des experts-conseils et des coordonnateurs dans le cadre de leurs projets. Un guide ou directive concernant la gestion des projets pourrait constituer un bon point de départ à cet égard.

10.23 Selon notre vérification, les coordonnateurs de projets reçoivent très peu de documents qui leur apportent des conseils ou des directives concernant:

- la détermination et l'évaluation de sous-projets éventuels;
- la consignation des propositions et plans liés aux sous-projets;
- l'approbation des propositions et plans liés aux sous-projets;
- l'affectation des ressources (dollars et chercheurs) nécessaires aux sous-projets;
- l'établissement d'un ordre de priorités pour entreprendre les sous-projets et les mener à bon terme;
- la surveillance et le contrôle des sous-projets;
- l'établissement de rapports périodiques concernant les sous-projets ou
- l'évaluation et la rétroaction.

10.24 L'absence de directives précises entraîne un manque d'uniformité et empêche les coordonnateurs de savoir ce que l'on attend d'eux. En règle générale, nous avons remarqué que les responsabilités en matière de gestion de projets ne sont pas assez précises. Voici quelques exemples des lacunes les plus fréquentes.

- Les objectifs des projets de recherche sont énoncés en termes vagues dans les contrats; par exemple, "recherche juridique dans le domaine du droit administratif". La Commission explique qu'il en est ainsi par choix, parce que cela lui permet une plus grande flexibilité dans l'attribution des tâches. À notre avis, le fait d'énoncer les objectifs en termes vagues et l'absence de plans de travail détaillés font que la Commission est incapable de contrôler le travail des experts-conseils ou d'évaluer leur rendement.

- On ne prépare pas toujours de plans de travail pour les sous-projets. Cela est particulièrement le cas dans le projet relatif au droit administratif. Pour les projets de recherche en droit pénal, certains plans avaient été établis, mais ils ne comportaient ni description de tâches ni évaluation des ressources nécessaires.
- Il n'y a pas de budget établi pour les sous-projets et il n'y a aucun registre des ressources consacrées à divers projets ou sous-projets particuliers.

- On n'accorde pas suffisamment d'importance au respect des délais et personne n'est tenu de rendre compte des écarts. Les échéanciers étaient fréquemment modifiés d'un mois à l'autre.

10.25 La Commission de réforme du droit devrait mettre au Point un guide et une méthodologie apProPriés pour la gestion des Projets, qui Permettraient d'améliorer la Planification, la contrôle et le mode d'évaluation de ses Projets et sous-projets.

Commentaire de la Commission: La Commission reconnaît qu'il est possible d'améliorer la gestion des projets. Elle s'efforcera, dans la mesure où ses ressources le lui permettront, de mettre au point une méthodologie et un guide plus structurés.

Le recours à des experts-conseils

10.26 Toutes les recherches sur les questions de droit effectuées par la Commission sont confiées à des experts-conseils sous contrat. Ces derniers travaillent sous la direction des coordonnateurs de projets qui sont également des experts-conseils sous contrat à plus long terme. Chacun des quatre coordonnateurs de projets relève d'un commissaire chargé du projet et du secrétaire de la Commission pour les fins administratives. Chaque année, la Commission retient les services d'une centaine d'experts-conseils, dont un bon nombre proviennent des universités canadiennes. Le coût de ces contrats de recherche s'élève à l,5 million de dollars environ, ce qui représente une grosse dépense pour la Commission.

10.27 Selon le paragraphe 7(2) de sa loi, la Commission peut retenir les services d'experts-conseils et, avec l'approbation du ministre de la Justice, elle peut fixer et payer la rémunération et les frais de ces personnes. En 1971, le sous-ministre de la Justice en venait à la conclusion que la Commission n'est pas un mandataire de la Couronne et que, pour cette raison, le Règlement sur les marchés de l'État ne s'applique pas aux marchés conclus par la Commission.

10.28 Nous avons examiné un échantillon de 20 dossiers d'experts-conseils afin d'évaluer les méthodes de sélection et d'emploi de ces derniers que la Commission utilise, ainsi que sa méthode de contrôle et d'évaluation de leur rendement.

10.29 Pour ca qui est de l'administration des marchés, les rôles et responsabilités du Comité administratif, qui sa composa du président, du vice-président, du secrétaire et du directeur des opérations, ne sont pas consignés, non plus que ses méthodes de passation des marchés. 11 en va de même pour ses attentes à l'égard des coordonnateurs de projets et des. commissaires concernant:.

- les documents requis au moment de recommander un expert-conseil;

- l'élaboration d'objectifs ou de plans de travail pour les travaux confiés à des experts-conseils;

- l'établissement des calendriers et des échéances;

- l'évaluation du rendement.

10.30 L'absence de lignes directrices et de procédés consignés a entraîné des lacunes dans les méthodes de passation des marchés de la Commission. Par exemple:.

- Le choix des divers experts-conseils ou chercheurs n'est pas justifié par écrit. En l'absence d'appels d'offres, cela serait nécessaire pour assurer qu'un choix particulier est raisonnable.

- Dans la plupart des marchés, on ne précise pas les objectifs ou n'exige pas l'élaboration de plans de travail.

- Il ne se trouve au dossier aucune évaluation officielle du rendement de l'expert-conseil. De telles évaluations, en plus de constituer un mécanisme essentiel de rétroaction, peuvent aider à améliorer le processus de sélection.

10.31 La Commission de réforme du droit devrait codifier ses méthodes de passation des marchés, le mandat du Comité administratif en cette matière, ainsi que ses attentes minimales vis-à-vis des coordonnateurs de projets et des commissaires concernant la procédure d'emploi des experts-conseils.

10.32 La Commission de réforme du droit devrait s'assurer qu'on fournit aux experts-conseils des objectifs et des plans de travail précis et qu'on évalue leur rendement

Commentaire de la Commission.: La Commission admet qu'il serait utile de consigner les procédés qu'elle emploie pour la passation de ses contrats et de consigner également le mandat du Comité administratif ainsi que les rôles des coordonnateurs de projets en ce qui concerne l'emploi des experts-conseils.

La Commission reconnaît qu'il est souhaitable de fournir aux experts-conseils des objectifs et des plans de travail précis, mais souligne qu'il est difficile de le faire d'avance et que cette façon de procéder réduirait sa marge de manoeuvre et sa capacité d'affecter, comme elle le veut, les experts-conseils à de nouvelles tâches. Elle préfère avoir la latitude de décider du degré de précision à utiliser dans les descriptions de tâches présentées et dans les contrats. Elle étudiera s'il est possible et avantageux d'établir un système officiel d'évaluation du rendement des experts-conseils.

Vérification des méthodes de gestion relatives à
la révision du droit pénal

10.33 Notre vérification de la révision du droit pénal faisait partie de la vérification intégrée de la Commission de réforme du droit. Toutefois, afin de donner une image plus complète de la révision, nous avons aussi vérifié les processus et les systèmes de gestion qu'utilisent le ministère de la Justice et le ministère du Solliciteur général à ce titre. Nous retrouvons donc dans le présent chapitre des renseignements sur la participation de ces derniers au projet.

10.34 Notre vérification avait pour objet d'évaluer la pertinence des méthodes utilisées par les trois organisations pour exécuter le projet de révision du droit pénal et pour atteindre les objectif de ce dernier.

10.35 Nous n'avons évalué ni la pertinence ni la qualité des travaux de recherche ou des projets de loi produits dans le cadre de ce projet.

Historique de la révision du droit pénal

10.36 Le Code criminel du Canada a été approuvé par le Parlement pour la première fois en 1892. En 1938, le rapport Archambault recommandait une révision complète du code. En 1947, la section droit pénal du bureau des commissaires pour l'uniformisation de la loi (Commissioners on the Uniformity of Legislation) demandait l'établissement d'une commission pour la révision du Code criminel. Une commission royale était nommée en 1949 et le Code criminel de 1955 a découlé de ses travaux. Toutefois, le mandat de la Commission royale la limitait à une révision de la structure et de la présentation du code plutôt que de son contenu. En 1969, le rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle (le rapport Ouimet) recommandait la formation d'un comité ou d'une commission royale pour étudier les règles de fond du droit pénal.

10.37 La révision du droit pénal a commencé en 1971, lorsque le Parlement a voté une loi établissant la Commission de réforme du droit du Canada qui devait revoir de façon continuelle les lois fédérales du Canada en vue de faire des propositions pour les améliorer, les moderniser et les réformer. En 1976, la Commission ubliait un rapport intitulé "Notre droit pénal", qui était un important examen de la philosophie sous-jacente au fondement du droit pénal au Canada.

10.38 Dans un rapport présenté à la Chambre en 1977, le Sous-comité parlementaire sur le régime d'institutions pénitentiaires du Canada demandait une réforme en profondeur du système de justice pénale. En octobre 1979, les ministres des gouvernements fédéral et provinciaux chargés de la justice pénale convenaient de la nécessité d'entreprendre une révision accélérée du droit pénal, y compris le droit substantif et la procédure. Le 27 novembre 1980, le ministre de la Justice annonçait la mise en oeuvre d'un mécanisme de révision du droit pénal qui permettrait d'en arriver plus rapidement à la mise en vigueur d'un code criminel canadien moderne et à la modification des lois fédérales connexes. En juin 1981, le Conseil du Trésor approuvait l'affectation de ressources supplémentaires à ce projet de révision.

10.39 Selon le plan initial, la révision devait se faire conjointement par le ministère de la Justice, le ministère du Solliciteur général et la Commission de réforme du droit du Canada, en étroite collaboration avec les gouvernements provinciaux et les administrations territoriales. En avril 1981, la Commission de réforme du droit commençait à mettre en oeuvre un plan de travail selon lequel elle devait terminer sa part des recherches en septembre 1985. La date cible fixée pour l'achèvement de la révision du droit pénal est octobre 1986.

10.40 La gestion d'ensemble de la révision du droit pénal incombe à un Comité exécutif présidé par le sous-ministre de la Justice et dont font partie le sous-solliciteur général et le président de la Commission. Le Comité exécutif doit contrôler les progrès des travaux et faire des recommandations au sujet des questions de politique et des options qui exigent l'approbation ministérielle. Le Comité a délégué nombre de ses responsabilités à un Comité de gestion présidé par le sous-ministre adjoint, Politiques, Programmes et Recherches (ministère de la Justice) et dont fait partie le sous-solliciteur général adjoint et les coordonnateurs de ce projet, représentant les tros organisations. Ces coordonnateurs sont chargés d'activités précises de planification, de contrôle et de coordination relatives à certains secteurs du projet. Ils sont, avec les sous-ministres adjoints et les commissaires dont ils relèvent, les principaux responsables de la révision du droit pénal.

Les contraintes à la révision du droit pénal

10.41 Une révision globale du Code criminel, portant à la fois sur la forme et le contenu, constitue une entreprise complexe et difficile. Pour obtenir une certaine cohésion, il faut que des juristes et avocats d'expérience y consacrent quelques années. Ce travail doit se faire dans un contexte de compétences distinctes, d'intérêts divergeants et d'un ordre de priorités politiques en constante évolution. Outre les difficultés inhérentes à cette tâche, d'autres problèmes relatifs à la planification, au contrôle et à la coordination surgissent du fait que la révision du droit pénal est une entreprise menée conjointement par trois organisations.

L'état actuel de la révision du droit pénal

10.42 Lorsque la révision accélérée du droit pénal a été entreprise en 1981, ses objectifs opérationnels, par opposition à ses objectifs généraux, n'ont pas été énoncés avec précision. En novembre 1980, les objectifs de la révision étaient énoncés en termes vagues et comportaient peu de précisions pour les parties intéressées. Ce qui ressort essentiellement de la définition des objectifs de la révision, c'est que celle-ci doit produire un code presque entièrement nouveau comportant une section générale (principes) et une section spéciale. Ce code pourrait comporter une section sur la procédure ou il pourrait y avoir un code de procédure distinct. L'élaboration de ce nouveau code pourrait donner lieu à des réformes dans d'autres domaines importants comme "les mesures correctionnelles", "le pardon" ou "la détermination de la sentence". En l'absence d'objectifs opérationnels, les responsables éprouvent de la difficulté à déterminer si les travaux achevés et en cours permettront d'atteindre les résultats prévus, quoique encore mal définis. Un grand nombre de

projets de recherche énumérés dans les plans de travail de 1981 ne seront pas terminés avant la rédaction de la première ébauche du nouveau code en 1985. Par exemple, dans 24 des 34 projets sur le droit substantif confiés à la Commission de révision du droit, il reste encore beaucoup de travail à faire. Pour environ 15 de ces 34 projets, les travaux en sont aux premières étapes ou n'ont pas encore été amorcés. Toutefois, les membres du personnel de la Commission de réforme du droit nous informent que les projets qui restent sont, dans l'ensemble, moins difficiles et moins importants que ceux qui sont déjà terminés. Qui plus est, en avril 1985, pour 17 des 21 projets relatifs à la procédure, les travaux en étaient aux premières étapes ou n'étaient pas encore commencés.

10.43 Étant donnél'état actuel de la révision du droit pénal et le travail qui reste à faire, il est peu probable que cette révision sera terminée en octobre 1986 (date modifiée), comme il était prévu dans le programme de 1981. Nombre de sous-projets ont été pour la première fois décidés dans le cadre du programme de recherche de 1972 de la Commission de réforme du droit et sont donc "actifs" depuis un bon moment. 11 importe d'accélérer le travail afin de le mener à terme.

10.44 La Commission de réforme du droit et le ministère de la Justice devraient réviser la date d'achèvement de la révision du droit pénal de sorte qu'elle soit réaliste et établir un échéancier et un plan de travail stricts afin d'assurer que la révision sera terminée d'ici la nouvelle date.

> Commentaire de la Commission: La Commission de réforme du droit collaborera volontiers à toute révision de l'échéancier et du plan de travail de la révision du droit pénal.
>
> Commentaire du ministère: Le ministère de la Justice collaborera avec la Commission de réforme du droit et le ministère du Solliciteur général à toute réévaluation du calendrier et du plan de travail de la révision du droit pénal. Cela devrait se faire sous l'égide du Comité exécutif(voir le paragraphe 10.54 ci-- dessous). Il est entendu que toute décision concernant le calendrier établi pour les phases 2 et 3 de la révision (voir les paragraphes 10.46 à 10.48 ci-dessous) sera assujettie aux priorités législatives et autres priorités que le gouvernement peut retenir à l'occasion.

La responsabilité d'administrer la révision du droit pénal

10.45 Dans le cadre de la vérification du projet de révision du droit pénal, il était particulièrement intéressant de savoir si l'on avait établi et respecté la responsabilité d'administrer la révision. Cette question comporte deux aspects particulièrement importants dans le contexte d'une entreprise interministérielle complexe.:

- la planification et l'organisation des travaux;
- le contrôle et la surveillance.

10.46 La planification et l'organisation des travaux. Les trois organisations chargées de la révision du droit pénal en 1981 avaient convenu de répartir en trois phases chaque projet de révision. La phase 1 devait comporter des recherches et des délibérations par la Commission de réforme du droit, suivies d'un document de travail sur chaque sujet important, de consultations et finalement d'un rapport au Parlement assorti de recommandations.

10.47 Dans la grande majorité des projets, la phase 2 devait incomber au ministère de la Justice et comporter une analyse détaillée de chacune des recommandations des rapports de la Commission de réforme du droit, la formulation d'une ligne de conduite proposée au gouvernement (y compris des projets précis concernant la poursuite des travaux sur des questions auxquelles le rapport n'apportait pas de réponses suffisantes) et un programme de consultation.

10.48 La phase 3 était décrite de façon vague comme un "stade de mise en oeuvre" qui pourrait se traduire par des lois, de nouveaux programmes, des dispositions administratives révisées ou des procédures modifiées. La rédaction des lois, le cas échéant, devait être confiée aux spécialistes du ministère de la Justice en la matière, appuyés de tous les spécialistes du ministère en matière d'analyse et de prise de décisions.

10.49 Cette approche par phases a été appliquée non pas tellement à la révision dans son ensemble, mais plutôt à chacun des sujets. C'est-à-dire que, à n'importe quel moment, certains projets de la révision peuvent en être à la phase 1, d'autres à la phase 2, et d'autres encore à la phase 3.

10.50 Les plans de travail mis au point pour la phase 1 par la Commission de réforme du droit, ainsi que ceux qui ont été mis au point pour les phases subséquentes par le ministère de la Justice et le ministère du Solliciteur général comportaient certaines lacunes communes. Plus précisément, les sujets de recherche et les étapes pour divers produits y étaient énumérés, mais les plans ne comportaient ni mandat détaillé pour le travail à effectuer ni énoncé détaillé des tâches et des besoins en matière de ressources.

10.51 Une entreprise complexe comme la révision du droit pénal, et fondée sur la recherche, comporte des incertitudes et exige un plan de travail souple. Toutefois, des listes de titres de projets assortis de dates cibles, non accompagnées de descriptions de tâches et d'analyses des ressources, ne constituent pas une planification de projet satisfaisante. Procéder sans plan de travail suffisamment détaillé ne peut qu'entraîner méprises et retards, sans compter les coûts supplémentaires.

10.52 Les organisations chargées de la révision n'ont pas appliqué les méthodes de gestion nécessaires pour planifier et administrer une entreprise interministérielle de recherche, de consultation et de rédaction d'une telle durée et d'une telle complexité. Les plans de travail relatifs à la révision du droit pénal n'apportent qu'un soutien limité à un projet interministériel de cette envergure et de cette complexité. Par exemple, les étapes et les délais établis dans les divers plans de

travail ne constituaient pas des engagements fermes dont il fallait rendre compte et ils étaient souvent modifiés. En conséquence, l'adinistration de la révision dans son ensemble en a souffert et la coordination interministérielle des travaux a été rendue difficile.

10.53 Les participants à la révision du droit pénal devraient embaucher un experts-conseil ayant la compétence professionnelle nécessaire en matière de planification de projets de recherche pour aider les coordonnateurs de la révision du droit pénal à mettre au point des plans détaillés, notamment des tâches, des ressources et des échéanciers, pour le reste de la révision.

> Commentaire de la Commission: Sous réserve de ses restrictions budgétaires actuelles, la Commission étudiera volontiers les propositions portant sur l'établissement de plans détaillés de projets en ce qui concerne le reste des travaux de la révision accélérée du code criminel.
>
> Commentaire du ministère: Le ministère de la Justice étudiera cette recommandation afin de voir ce que son acceptation peut donner. Il conteste toutefois la conclusion voulant que les plans de travail de la phase 2 soient mal définis et que la planification d'exécution du ministère ait subi des modifications au gré de caprices. Le vérificateur général n'a pas indiqué quelle norme il utilise pour évaluer les plans de travail de la révision. Les normes d'administration des projets varient selon le contexte. Le vérificateur général n'a pas examiné le contexte dans son rapport. Par conséquent, il est fort difficile pour lui d'affirmer qu'un changement de procédures administratives améliorerait la qualité du produit ou conduirait à une plus grande satisfaction des groupes consultés ou encore réduirait le coût de la révision. Pour ce qui est des changements apportés par le ministère aux calendriers des projets, ils sont principalement attribuables à la réception tardive des documents de travail et des rapports de la Commission ou à certaines décisions concernant les priorités législatives du gouvernement.

10.54 Le Comité exécutif devrait approuver de façon officielle les étapes et les délais fixés pour la révision.

> Commentaire du ministère de la Justice: Voir le commentaire donné ci-dessus au paragraphe 1 0.44.

10.55 Le contrôle et la surveillance. La gestion d'ensemble de la révision du droit pénal incombe au Comité exécutif qui a été créé à cette fin. Toutefois, le Comité a délégué nombre de ses responsabilités au Comité de gestion que nous avons décrit précédemment, et le Comité exécutif ne s'est pas réuni souvent.

10.56 Les rôles, responsabilités et procédés du Comité exécutif ou du Comité de gestion n'ont pas été énoncés de façon détaillée. Les communications et les procédures officieuses ont pu, dans une certaine mesure, pallier cette lacune, mais elles n'ont pas résolu le problème de fournir à ceux qui sont chargés de la révision, la planification, la direction et le contrôle d'ensemble.

10.57 En outre, dans les deux groupes, il y a absence de procédures établies pour prendre les décisions. Les réunions de ces comités ont plutôt donné lieu à des discussions qu'à des prises de décisions.

10.58 Au fil des mois, ce sont les coordonnateurs qui ont tenu les rôles les plus importants dans la gestion de la révision du droit pénal. Les coordonnateurs ne peuvent déterminer la politique générale de la révision ni le niveau général des ressources, mais ils contrôlent par ailleurs dans le détail la planification et la gestion des travaux. Le succès de la révision dépendra en grande partie de leurs qualités de gestionnaires et de leur aptitude à travailler ensemble.

10.59 Au cours de notre vérification, nous avons entendu des critiques réciproques de la part du personnel des organisations intéressées. Il y avait peu de contacts quotidiens de travail. Il y a lieu de mettre au point certains mécanismes pour souligner les responsabilités conjointes et pour inciter les membres du personnel des trois organisations à travailler ensemble dans un climat d'aide mutuelle.

10.60 Le ministère de la Justice a été désigné comme organisme directeur pour la révision du droit pénal. Le ministre de la Justice devrait, en étroite collaboration avec le Solliciteur général et la Commission de réforme du droit du Canada, être chargé de la responsabilité générale de la gestion de la révision.

10.61 Ce rôle comporte certaines ambiguïtés pour le ministère de la Justice, parce que la Commission de réforme du droit est autonome et relève directement du Parlement. En outre, pour ce qui est des domaines de responsabilité qui l'intéressent particulièrement, le ministère du Solliciteur général est autonome. Par conséquent, le ministère de la Justice n'a aucun pouvoir pour forcer les autres membres de la révision à appliquer une décision du Comité exécutif ou un plan de travail quelconque.

10.62 En dépit des incertitudes et des ambiguïtés relatives à ce rôle de chef de file, nous croyons que le ministère de la Justice est grandement responsable de la gestion et de la direction générales de la révision. Jusqu'ici, il ne s'est pas vraiment acquitté de ce rôle. Plus particulièrement, il n'a pas fourni au Comité exécutif de la révison du droit pénal le soutien nécessaire pour la planification des activités interministérielles et le contrôle du déroulement de ces activités. À moins que le ministère n'assume ses responsabilités, l'administration de la révision continuera de se faire de façon inégale et il n'existera aucun contrôle d'ensemble efficace.

10.63 Le ministère de la Justice devrait exercer activement le rôle de chef de file de la révision, par le biais du Comité exécutif, et il devrait, en définitive, être le premier resPonsable du succès de la révision et de son achèvement dans les délais prévus.

Commentaire de la Commission: Le ministère de la Justice, aux yeux de la Commission, a toujours été l'entité qui devait avoir le rôle prépondérant dans la révision accélérée du Code criminel.

Commentaire du ministère: Le ministère de la Justice reconnaît qu'il exerce un rôle de chef de file en ce qui a trait au dépôt au Parlement d'un nouveau Code criminel ou de modifications au code existant. Cependant, cette tache n'a pas été conçue comme comprenant la responsabilité de la planification globale du travail et du contrôle de la révision, comme on le suggère au paragraphe 10.62. Comme il est mentionné au paragraphe 10.61, le ministère de la Justice "n'a aucun pouvoir pour forcer les autres membres de la révision à appliquer une décision du Comité exécutif ou un plan de travail quelconque': Le ministère ne peut donc pas accepter la responsabilité "du succès de la révision et de son achèvement dans les délais prévus': Il est toutefois disposé à assumer un rôle plus actif en s'efforçant de coordonner les activités des participants à cette révision.

Les bases d'un nouveau code: élaboration de politiques et recherches empiriques

10.64 En 1981-1982, les promoteurs de la révision du droit pénal déclaraient qu'il faudrait réaliser plusieurs projets d'élaboration de politiques et effectuer des recherches empiriques avant de rédiger un nouveau code qui soit cohérent. En mars 1985, un bon nombre de projets d'élaboration de politiques avaient été menés à bonne fin, mais de nombreux autres, qui auraient dû être terminês, étaient toujours en cours. Pratiquement aucun projet de recherches empiriques n'avait été mené à terme pour appuyer la révision.

10.65 En 1981, le ministère de la Justice avait retenu plusieurs sujets de recherches empiriques qui, selon les membres de son personnel, étaient nécessaires pour constituer une base solide à la révision du droit pénal. Une demande de fonds était faite dans le cadre du plan opérationnel pluriannuel et dans un document daté du 8 mars 1982 et intitulé "Research in Support of the Review of the Criminal Code". Les ressources demandées pour les quatre années de 1982 à 1986 variaient entre 1 million et 2 millions de dollars pour chaque année. Le programme de recherches empiriques portait sur de nombreux sujets relatifs aux procédures criminelles et au prononcé de la sentence.

10.66 Le projet a été abandonné avant d'être présenté au Cabinet. Cela découle des motifs suivants: le coût, la conviction que les recherches ne pourraient pas être terminêes à temps pour avoir une incidence sur la révision du droit pénal, et le fait que la Commission n'était pas tentêe d'y participer.
10.67 Il y a divergence d'opinions sur l'importance des recherches empiriques à effectuer pour appuyer la révision du droit pénal. Toutefois, ceux qui croient de telles recherches nécessaires en sont fortement convaincus. Dans le premier document de discussion de la révision, on déclarait en substance que sans ces recherches, tout le processus de révision du code serait critiqué et que les projets de modification des règles du droit pourraient sembler être des caprices. On y soulignait aussi que les modifications pourraient entraîner des effets non souhaités, avec comme conséquence une perte d'intérêt du public à l'égard de la réforme du droit et des processus politiques connexes.

10.68 En mars 1985, de nombreux projets d'élaboration de politiques et la plupart des projets de recherches empiriques proposés à l'origine comme essentiels à la révision n'étaient pas encore terminês.

10.69 En bref, on ne s'est pas entendu clairement sur l'ampleur des projets d'élaboration de politiques ou des recherches empiriques, sur la réforme de la substance et des procédures du Code criminel, qu'il faudrait mener à bonne fin avant de pouvoir rédiger avec succès un nouveau code intégré.

10.70 Le Comité exécutif de la révision du droit pénal devrait évaluer à nouveau ses besoins en matière de recherches empiriques.

> Commentaire de la Commission: La Commission n,a pas jugé utile d'effectuer des travaux de recherche empirique au cours de la première phase de la révision accélérée. Elle est toutefois prête à participer à une réévaluation de l'utilité de travaux de recherches empiriques pour les étapes à venir.
>
> Commentaire du ministère: Le ministère de la Justice est d'accord avec cette recommandation.

Les consultations

10.71 La révision du droit pénal a comporté deux grandes activités: la rédaction de documents d'orientation et de travail et les consultations sur ces documents.

10.72 Des consultations ont été menées par toutes les organisations chargées de la révision. La Commission de réforme du droit et le ministère de la Justice ont convoqué des réunions dans divers endroits du Canada pour discuter d'un ou parfois de plusieurs. documents produits par la Commission. Le ministère du Solliciteur général a pris part à ces discussions et, dans le cas de l'élément/du sous-projet du droit correctionnel, a distribué à des personnes et organismes un "document de consultation" accompagné d'une lettre demandant des commentaires écrits.

10.73 Voici nos observations sur ces consultations:

- Il n'existe, sur le processus de consultation, aucune directive précise et approuvée par le Comité exécutif ou par la Commission de réforme du droit.

- La planification d'ensemble des consultations pour la révision a été insuffisante. La planification des consultations a été faite de façon officieuse ou n'a pas été faite du tout. Il n'existe aucun plan directeur et, quant aux plans individuels, aucun contrôle

occasionnel ou permanent n'est exercé en vue d'assurer qu'ils sont mis en oeuvre et qu'on retire tous les avantages possibles des consultations.

- Le manque de coordination des activités a permis que certaines consultations se répètent.

10.74 Le Comité exécutif devrait demander qu'on dresse un plan d'ensemble pour la consultation, devrait approuver une série de lignes directrices servant aux consultations, approuver une proposition et un plan particuliers pour chaque consultation et recevoir un rapport sur le déroulement et les résultats de cette activité lorsqu'elle est terminêe.

Commentaire du ministère de la Justice: L'une des premières choses que le Comité exécutif a faite a été d'identifier les groupes qui doivent toujours être consultés et ceux qu'il convient seulement de tenir au courant des progrès de la révision. Par conséquent, des lignes directrices générales sur les consultations ont effectivement été établies. Étant donné que le mandat du Comité exécutif est de "contrôler les progrès des travaux et faire des recommandations au sujet des questions de politique et des options qui exigent l'approbation ministérielle, (voir le paragraphe 10.40 ci-dessus), la question de savoir si ce comité doit approuver des propositions et des plans particuliers pour les consultations individuelles est discutable. Cette responsabilité incombe sûrement au Comité de gestion chargé de l'administration quotidienne de la révision. Contrairement à la conclusion sur laquelle cette recommandation est basée, le groupe de gestion examine de façon assez détaillée la stratégie de consultation pour chaque projet. Un rapport sur les consultations est reçu et est considéré avant toute recommandation qui émane de la phase 2 de la révision.

LA COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

Table des matières

	Paragraphe
Aperçu général	11.1
Étendue de la vérification	11.4
Rôle et mandat	11.5
La planification	
Stratégique	11.11
Opérationnelle	11.17
La gestion des plaintes et de la mise en oeuvre	
Données de base	11.21
Description du processus	11.23
Délais de traitement des plaintes et arriérés de travail	11.25
Les lacunes du processus de traitement des plaintes	11.30
Manque de méthodes et d'outils	11.38
Le contrôle de la qualité	11.43
L'information de gestion	11.46
Besoin d'analyser la nature et les causes des délais	11.51

Pièces

11.1 Plaintes acceptées, par province et par motif
11.2 Principales étapes du processus de traitement des plaintes
11.3 Volume et arriérés de travail, 1980 à 1984

A COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

Aperçu général

11.1 Mise sur pied en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne au mois de mars 1978, la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) a pour objectif de faire respecter le principe selon lequel chacun doit avoir une chance égale de participer à toutes les sphères de la vie canadienne dans la mesure compatible avec ses devoirs et obligations au sein de la société. La Commission traite toutes les plaintes de discrimination fondées sur les 10 motifs prohibés spécifiés dans la loi et elle s'emploie à éliminer les pratiques discriminatoires au moyen de programmes éducatifs, de lignes directrices et de recherches. Sa compétence s'étend à tous les ministères et organismes fédéraux, ainsi qu'aux entreprises privées qui sont réglementées par le pouvoir fédéral dans des domaines comme ceux des transports, des télécommunications et des affaires bancaires. La Commission estime que 1 500 organisations environ sont assujetties à la Loi canadienne sur les droits de la personne et, bien que tous les Canadiens puissent porter plainte aux termes de la loi en ce qui concerne les biens et services offerts par ces organisations, il est plus probable que ce soit leurs 3 millions d'employés qui le fassent.

11.2 Dans le Budget des dépenses de 1984-1985, la CCDP a estimé à 9,2 millions de dollars le montant de ses dépenses et à 156 le nombre d'années-personnes. Ses activités relèvent de trois directions: Plaintes et mise en oeuvre, Programmes d'action publique et Recherche et politiques. La CCDP possède 7 bureaux régionaux situés dans les grandes villes du Canada et elle consacre près de 52 p. 100 de son budget au traitement des plaintes.

11.3 Lors de notre vérification, la Commission avait décelé le besoin d'apporter des changements à ses processus de gestion afin d'améliorer deux domaines: l'économie et l'efficience. Elle était en voie d'éclaircir les rôles et les responsabilités de son personnel, de mettre sur pied des programmes de formation à l'intention de ses enquêteurs, de rationaliser le proessus de traitement des plaintes, d'élaborer des outils de travail nouveaux et améliorés et d'instaurer un nouveau système de rapports de gestion. Ces mesures en étaient cependant à l'étape de la planification ou du début de la mise en oeuvre et nous n'avons donc pu évaluer leurs répercussions sur les opérations de la Commission.

Étendue de la vérification

11.4 Notre vérification portait surtout sur le traitement des plaintes déposées par des personnes, ce qui constitue la principale activité du programme de la Commission. Nous avons examiné la marche à suivre pour la réception, l'assignation, l'instruction et le contrôle des plaintes, de même que les méthodes d'examen du travail en ce qui concerne le respect des normes de qualité et les méthodes de règlement des plaintes par voie de décision. Nous avons également étudié

l'interprétation que la Commission donne à son rôle et à son mandat ainsi que sa planification stratégique et opérationnelle.

La Commission canadienne des droits de la personne

Rôle et mandat

11.5 Aux termes de la loi, le mandat de la Commission canadienne des droits de la personne consiste à:

- recevoir les plaintes en matière de discrimination et faire enquête à leur sujet;
- en arriver à un règlement, lorsqu'il est prouvé qu'il y a eu discrimination;
- combattre les actes et les politiques discriminatoires par l'information, la sensibilisation publique et la recherche.

11.6 Dans son rapport annuel de 1981, la Commission précisait qu'elle a toujours défini son rôle de la façon la plus vaste possible, c'est-à-dire celui d'un "organisme chargé de défendre la cause de la justice sociale et le changement social dans le sens le plus large". Son mandat qui consiste à réduire les pratiques discriminatoires et à favoriser l'égalité des chances pour tous est presque sans bornes. Afin d'aider la Commission à s'acquitter de son mandat, la loi lui confère un double pouvoir d'intervention. Elle a le pouvoir d'agent d'exécution qui l'autorise à instruire des plaintes, à effectuer le suivi des règlements, à nommer un tribunal des droits de la personne, à en appeler, au besoin, des décisions du tribunal ou à porter plainte elle-même. Elle a également le pouvoir de fournir des conseils et des renseignements à des organisations et au public en offrant des programmes éducatifs et du matériel pédagogique et en communiquant les conclusions de ses recherches.

11.7 La Commission se doit de jouer un rôle "réactif" en traitant des plaintes individuelles et c'est principalement grâce à ce processus qu'elle a acquis des compétences dans les secteurs de discrimination qui touchent des groupes importants. Elle n'a pas examiné les systèmes et politiques discriminatoires des organisations en fonction d'un plan précis et de critères prédéterminés. Toutefois, elle a le pouvoir de prendre l'initiative d'une plainte et de recourir aux moyens appropriés pour décourager et réduire les pratiques discriminatoires mentionnées dans la loi. Par exemple, la Commission pourrait formuler une plainte en rapport avec des normes d'embauchage d'un employeur si elle a les fondements raisonnables qui laissent croire que cet employeur fait preuve de discrimination envers les femmes ou les personnes handicapées. À cet égard, la Commission n'a pas déterminé dans quelle situation elle serait poussée à porter plainte ou dans quels secteurs elle souhaite éliminer la discrimination. Par conséquent, le personnel n'était pas entièrement avisé des secteurs dans lesquels la Commission désirait assumer un rôle plus dynamique, et dans quelle mesure elle entendait le faire.

11.8 Dans ses rapports avec les employeurs, les syndicats ou les groupes d'employés et les groupes minoritaires, soit la plus grande partie de sa clientèle, la Commission a toujours adopté la persuasion comme méthode. Cependant, d'après certaines études qu'elle a commandées en 1983 et 1984, la Commission a la réputation d'user beaucoup plus de coercition que de persuasion. Il est également ressorti des études que ces organisations ou groupes ne connaissent pas les services que leur offre la CCDP.

11.9 Étant donné le double mandat de la Commission, celle-ci doit assumer un double rôle. Cette dualité la place dans une position difficile. Dans quelle mesure doit-elle

La Commission canadienne des droits de la personne agir en qualité d'agent d'exécution, plutôt que d'éducateur? Dans quelle mesure et dans quels secteurs doit-elle adopter une approche dynamique plutôt que "réactive"? La Commission a dégagé certains résultats auxquels elle est parvenue, mais elle n'a pu constater à quel point ses actions ont contribué à réduire les cas de discrimination.

11.10 La Commission canadienne des droits de la Personne devrait préciser la façon de remplir son double mandat. Cette définition devrait sous-tendre l'élaboration de Plans à court et à long terme

> Commentaire de la Commission: La Loi canadienne sur les droits de la personne exige le traitement des plaintes et cela, compte tenu du budget autorisé, limite les ressources à consacrer aux programmes d'information et d'éducation que prévoit également notre mandat.

La Planification

Planification stratégique

11.11 Compte tenu de l'étendue du mandat de la Commission, la planification stratégique est essentielle pour assurer l'élaboration et l'exécution efficaces de ses opérations. La planification stratégique a pour but de prévoir les risques et les possibilités et de gérer l'organisation en conséquence. Elle comporte l'analyse du milieu afin de cerner les tendances, les éventualités et les menaces et de déterminer les répercussions qu'auront celles-ci sur les stratégies de la Commission en vue d'atteindre des résultats. Elle comprend également l'analyse des points forts et des faiblesses de l'organisation, la formulation d'objectifs et l'établissement des coûts et avantages de politiques nouvelles ou révisées et la conception de plans précis.

11.12 Au cours de l'application de la Loi canadienne sur les droits de la personne, la Commission a rendu publics un grand nombre de changements sociaux qu'elle aimerait voir adopter. Ceux-ci portent sur une grande diversité de questions, notamment l'abolition de la retraite obligatoire, l'introduction du contingentement volontaire de l'embauchage et de programmes d'action positive obligatoires qui s'adressent aux femmes et aux personnes handicapées et, enfin, la responsabilité des employés à l'égard des mesures de sécurité.

11.13 La Commission n'a adopté aucun processus de planification stratégique qui révèle l'orientation que souhaitent donner les cadres supérieures à l'évolution de la Commission. Nous n'avons relevé aucune méthode qui lui permettrait d'accomplir cette tâche. Nous n'avons trouvé aucune preuve qui démontrerait qu'elle a examiné les options, par exemple, l'action positive, l'égalité des minorités visibles, la discrimination systémique, et ainsi de suite, qu'elle a pris en considération leurs répercussions éventuelles sur ses besoins en ressources ou qu'elle a analysé les données relatives à son milieu dont elle a besoin pour appuyer ses plans à moyen et à long terme.

11.14 À l'heure actuelle, les objectifs et les priorités que se fixe la Commission visent principalement à orienter ses activités à court terme. Ils ne s'inscrivent pas dans un plan à long terme qui permettrait d'assurer la continuité et l'intégration des activités qui se

La Commission canadienne des droits de la personne rapportent à la réalisation de on vaste mandat. Nous avons constaté que les priorités relatives au traitement des plaintes que la Commission s'est fixées au cours des trois dernières années avaient trait à trois types de plaintes: discrimination systémique, discrimination fondée sur la race et la couleur et discrimination fondée sur l'origine ethnique. Cependant, la Commission n'a pas précisé les critères et les facteurs sur lesquels elle s'est appuyée pour établir ces priorités ni les résultats auxquels elle comptait parvenir.

11.15 Selon les gestionnaires, le manque de planification à long terme est une conséquence des nombreuses pressions exercées par le gouvernement, des changements dans l'ordre des priorités, de l'accroissement du volume de travail et de la pénurie de ressources. La planification stratégique permettrait toutefois au personnel de surmonter certaines de ces difficultés. Par exemple, si la Commission précisait ses priorités en ce qui concerne le type de questions sociales sur lesquelles elle veut se concentrer, elle serait mieux en mesure d'évaluer les répercussions des orientations ou des suggestions formulées par les organismes de l'extérieur sur ses opérations. Elle pourrait aussi mieux intégrer ses activités et utiliser ses ressources humaines à meilleur escient.

11.16 La Commission canadienne des droits de la Personne devrait élaborer et mettre en Place un Processus de Planification stratégique et travailler à un Plan stratégique qui servirait à établir ses objectifs et priorités à long terme, à Planifier ses opérations, à mesurer ses Progrès et ses résultats et à oPtimiser l'utilisation de ses ressources.

> Commentaire de la Commission: Un processus de planification stratégique sera mis au point et constituera l'élément de base de la planification à long terme et de la planification opérationnelle. Des plans à moyen terme et des plans opérationnels sont partie intégrante des systèmes actuels de gestion qui servent à mesurer les progrès accomplis et les résultats obtenus.

Planification opérationnelle

11.17 Notre vérification du processus de planification opérationnelle de la Commission portait surtout sur l'établissement, la communication et l'utilisation des objectifs et priorités annuels en

rapport avec l'affectation et le contrôle des ressources. C'est aux directeurs de la Commission qu'est confiée la responsabilité de planifier les opérations, tâche à laquelle les gestionnaires accordent la plus haute priorité. Les objectifs annuels sont clairement définis, quantifiés dans la mesure du possible et discutés au sein de la Commission afin d'assurer la coordination, particulièrement entre les secteurs fonctionnel et opérationnel de la Commission. Une fois mis au point, les objectifs servent à orienter les revues trimestrielles et à évaluer le rendement des gestionnaires.

11.18 Le processus de planification opérationnelle est appliqué de façon satisfaisante à la Commission et les gestionnaires le considèrent comme une étape cruciale. Cependant, à notre avis, cette fonction de gestion, essentielle à l'évolution et à l'efficacité de l'organisation, devrait s'exercer dans le cadre d'un processus de planification stratégique bien précis.

La Commission canadienne des droits de la personne

11.19 La planification opérationnelle comprend aussi la gestion du volume de travail, ce qui est particulièrement important lorsque le nombre de dossiers que 35 enquêteurs environ doivent traiter chaque année dépasse 900. À l'heure actuelle, la Commission s'efforce de traiter les plaintes selon le principe "premier arrivé, premier servi". Il s'agirait là d'une solution raisonnable si toutes les plaintes étaient simples et routinières, mais il existe en réalité de nombreux facteurs qui déterminent l'ordre dans lequel elles doivent être traitées. Par exemple, les motifs de la plainte, les rapports entre le plaignant et le mis en cause, leur disponibilité, les priorités et objectifs de la Commission et les expériences antérieures des enquêteurs constituent autant de facteurs lorsque ces derniers assignent des priorités aux enquêtes qu'ils doivent mener. Nous avons constaté que la Commission n'a pas élaboré de critères ou de lignes directrices pour accorder un degré de priorité aux plaintes, afin que la charge de travail soit gérée de façon efficiente et que tous les cas semblables soient traités de façon uniforme.

11.20 La Commission canadienne des droits de la Personne devrait fonder sa Planification opérationnelle annuelle sur ses Plans stratégiques et la relier à ces Plans. La Commission devrait aussi élaborer des critères ou des lignes directrices afin d'accorder un ordre de priorité aux enquêtes.

> Commentaire de la Commission: La planification opérationnelle sera reliée à la planification stratégique. Nous mettrons au point des critères qui orienteront les gestionnaires qui ont responsabilité d'assigner un ordre de priorité des enquêtes.

La gestion des Plaintes et de la mise en oeuvre

Données de base

11.21 En 1984, la Commission a répondu à plus de 31 000 demandes de renseignements et elle a accepté 414 plaintes officielles fondées sur les 10 motifs de discrimination cités dans la loi: la race, la couleur, l'origine nationale ou ethnique, la religion, l'âge, le sexe, l'état matrimonial, la situation de

famille, la déficience (physique ou mentale) et l'état de personne graciée. La pièce 11.1 montre la ventilation des plaintes que la Commission a acceptées, par province et par motif, au cours des années 1980 à 1984. Toute personne peut porter plainte à la CCDP lorsqu'une organisation assujettie à la loi a fait preuve de discrimination envers elle à l'étape de l'embauchage, de l'emploi ou de la cessation d'emploi, ou a refusé de l'embaucher ou de lui fournir des biens, des services, des installations ou un logement en raison des motifs susmentionnés. Les plaintes peuvent aussi porter sur les pratiques de disparité salariale entre les femmes et les hommes et sur le harcèlement.

11.22 Les plaintes que reçoit la CCDP soulèvent souvent des questions à la fois uniques et controversées. Par exemple, lorsque la sécurité d'autres employés n'est pas menacée, un employeur peut-il exiger qu'un employé se conforme à une directive relative à la sécurité, qui va à l'encontre de ses croyances religieuses? Ou encore, dans quelle mesure un employeur est-il tenu de fournir des installations spéciales à une personne qui souffre d'une déficience? Étant donné qu'il incombe à la Commission de déterminer s'il y a discrimination, le processus de traitement des plaintes doit être extrêmement délicat, surtout dans le cas des plaintes fondées sur la race ou des plaintes de harcèlement. Il est

La Commission canadienne des droits de la personne donc nécessaire d'adopter des politiques, des méthodes de travail uniformes ainsi que des outils spécialisés pour régler ces questions délicates.

Description du processus

11.23 Les bureaux régionaux reçoivent et instruisent les plaintes qui leur sont présentées. Certaines plaintes qui peuvent avoir des répercussions d'envergure nationale - par exemple, celles qui portent sur la parité salariale ou la discrimination systémique (qui découle des systèmes ou des politiques d'une organisation lesquels peuvent porter préjudice à une certaine catégorie de personnes) - nécessitent des consultations avec l'administration centrale ou sont entièrement traitées par celle-ci.

11.24 Les plaintes déposées auprès de la Commission sont traitées conformément au processus normalisé décrit dans la pièce 11.2. Chaque plainte doit passer par toutes les étapes, à moins que le plaignant décide de la retirer. Même dans un cas pareil, il faut formuler une recommandation afin que les commissaires prennent une décision.

Délais de traitement des plaintes et arriérés de travail

11.25 Le plus grand problème et défi opérationnel auquel la CCDP fait face est de réduire les délais considérables dans l'instruction des plaintes et de ramener à un niveau raisonnable les arriérés de travail. Ben que la Commission ait pour mandat d'administrer

La Commission canadienne des droits de la personne la justice dans un délai raisonnable, elle n'a pu le faire jusqu'à ce jour dans un grand nombre de cas, en raison de divers facteurs ambiants et internes que nous présentons plus loin dans ce chapitre.

11.26 Pour illustrer le problème des longs délais de traitement, mentionnons une étude interne menée en 1984, qui a révélé que 39 p. 100 des 2352 plaintes acceptées par la Commission, au 30 juin 1984, n'ont été soumises aux commissaires qu'après plus de 12 mois pour qu'ils prennent une décision. De ce nombre de plaintes, 21 p. 100 n'ont fait l'objet d'une décision de la Commission que plus de 18 mois plus tard. La Commission s'était fixée comme objectif de traiter un cas moyen en six mois.

11.27 Ces délais ont d'importantes répercussions sur les arriérés de travail: au 31 décembre 1984, la Commission avait accumulé 682 dossiers, soit une augmentation de 36 p. 100 par rapport à 1983 et de 12 p. 100 par rapport à 1982. Si l'on se fonde sur le rythme auquel la Commission a fermé ses dossiers au cours des trois dernières années, cette accumulation représentait plus de deux ans de travail. Au cours des trois dernières années, le nombre de nouvelles plaintes acceptées a été en moyenne de 350 par année. La pièce 11.3 décrit les répercussions du nombre de cas acceptés et de cas réglés sur les arriérés de travail.

11.28 Autre situation en 1984, le nombre de cas réglés au cours de l'année est tombé de 45 p. 100 (de 422 en 1983 à 230 en 1984). Cette baisse a été attribuée à l'accroissement du volume de travail par suite des modifications apportées en juillet 1983 à la Loi canadienne

La Commission canadienne des droits de la personne sur les droits de la personne, à un plus grand nombre d'enquêtes préliminaires et aux règles de divulgation adoptées par la Commission qui fournissent maintenant aux deux parties l'information sur le contenu des rapports d'enquête.

11.29 Malgré ces facteurs, les arriérés de travail et les délais dans le traitement des plaintes sont en partie causés par les faiblesses du processus de gestion qu'utilise la Commission. Cette dernière admet que les délais et les arriérés sont excessifs et elle a décelé le besoin d'améliorer ses méthodes de gestion.

Les lacunes du processus de traitementdes plaintes

11.30 Le cadre général du traitement des plaintes est bien défini et bien compris, et toutes les plaintes suivent ce processus établi. Toutefois, les principales difficultés à cet égard découlent de l'imprécision des rôles et responsabilités du personnel, du manque de normes validées de rendement et de travail et du manque d'uniformité dans les méthodes et pratiques.

11.31 La Commission se doit de préciser les rôles et responsabilités du personnel de l'administration centrale, de même que ceux des directeurs régionaux, des enquêteurs, ainsi que des spécialistes, conseillers et directeurs de l'administration centrale. Cette lacune a entraîné des problèmes tels que la participation insuffisante ou tardive des spécialistes, une certaine confusion à savoir à qui il revenait de formuler les recommandations qui apparaissent dans les rapports d'enquête, des désaccords entre les régions et l'administration centrale et une baisse de moral. À la longue, une telle situation contribue à augmenter les délais de traitement et les arriérés de travail.

11.32 La Commission n'a pas validé ses normes de rendement et de travail pour la planification et le contrôle, pour la justification des ressources ou pour l'évaluation du travail. Bien qu'en général, on considère qu'une période de six mois suffit pour régler les cas moyens, la Commission n'a pas précisé ce qui constituerait un tel cas, ni validé cette norme. Selon la Commission, il faut consacrer une trentaine d'heures à une enquête moyenne. Elle n'a pu cependant fournir de preuves pour étayer ce laps de temps. On pourrait élaborer et valider des normes relatives au temps et aux efforts à consacrer aux cas moyens. A défaut de telles normes, les enquêteurs ont recours à leur expérience, à leurs compétences et à leurs propres habitudes de travail pour accomplir leurs tâches.

11.33 On pourrait valider ces normes en définissant ce qu'est un cas moyen, en consignant, pour un échantillonnage de cas, le temps qu'il a fallu consacrer à chaque étape du processus, ainsi qu'en appliquant avec plus de rigueur l'exigence d'accumuler le temps consacré à chaque cas.

11.34 Autre facteur qui contribue au manque d'uniformité dans le traitement des cas: les programmes de formation officiels pour les nouveaux enquêteurs sont insuffisants. Les enquêteurs ne connaissaient pas assez les directives opérationnelles de la Commission et ils avaient créé leurs ropres outils de travail. Ils ne recevaient qu'une formation interne

La Commission canadienne des droits de la personne minimale et ils apprenaient la majeure partie de leur travail sur le tas. Cette situation a eu des conséquences négatives sur le traitement efficient et économique des plaintes.

11.35 Lors de notre vérification, la Commission, par suite d'une étude interne, était en voie de définir les rôles et responsabilités du personnel et de donner une formation à tous les enquêteurs. Ces initiatives doivent être instaurées au cours de l'exercice 1985-1986.

11.36 La Commission canadienne des droits de la personne devrait s'assurer que les rôles et responsabilités des employés de tous les niveaux à I'administration centraIe et dans les régions sont définis, qu'on en a convenu, et qu'ils sont communiqués.

> Commentaire de la Commission: Les rôles et les responsabilités du personnel des bureaux régionaux et de l'administration centrale, à tous les niveaux, ont été précisés en novembre 1984. Nous sommes en voie de les rendre opérationnels. Nous avons

présentement recours à des directives, des manuels et des cours de formation pour les communiquer et les remanier et en expliquer les modalités.

11.37 La Commission devrait élaborer plus avant et valider des normes de rendement et de travail appropriées qui puissent servir à l'attribution ties ressources et au contrôle du rendement.

Commentaire de la Commission: Les gestionnaires ont utilisé, pour la répartition des ressources et le contrôle du rendement, des normes de rendement et des normes de travail. La mise au point et la validation de ces normes se poursuivent.

Manque de méthodes et d'outils

11.38 Depuis sa mise sur pied en 1978, la Commission a pour activité principale d'instruire les plaintes. À cejour, elle a reçu plus de 2 600 plaintes officielles. Cependant, elle n'a pas mis en place de méthodes normalisées ni d'outils de travail pour aider les enquêteurs à effectuer leur travail. Les méthodes et les outils de travail peuvent servir à s'assurer que certaines normes et qu'une certaine discipline sont appliquées et à permettre de rehausser la qualité des dossiers de travail et des rapports.

11.39 La CCDP a diffusé diverses directives et politiques opérationnelles qui ne renferment que des lignes directrices générales. Ces documents n'abordent pas tous les aspects importants du travail de la Commission et ne sont pas non plus tenus à jour. 11 s'ensuit que les enquêteurs ne peuvent obtenir rapidement les conseils et l'orientation dont ils ont besoin.

11.40 Dans la plupart des dossiers que nous avons examinés, nous n'avons pas retracé de plan préalable à l'enquête ou de plan d'enquête, bien que les gestionnaires jugent utiles ces outils de travail. Il n'y avait aucune directive qui permette aux enquêteurs de préciser

La Commission canadienne des droits de la personne les allégations des plaignants, ce qui donnait parfois lieu à l'examen de fausses allégations ou à la poursuite de fausses pistes, entraînant ainsi du gaspillage et des actions inefficientes.

11.41 La Commission n'a adopté aucune norme qui s'applique à la quantité et la qualité de la documentation et à la preuve exigée lors des enquêtes, au système de dossiers, à l'enregistrement des heures de travail ou aux défis et examens liés à la supervision. Elle n'a pas non plus envisagé sérieusement la possibilité de rédiger et d'utiliser des lettres et des notes types pour obtenir des renseignements généraux et pour effectuer les suivis.

11.42 La Commission devrait voir à ce que soient rédigées et tenues à jour des directives et politiques traitant de tous les secteurs importants de ses opérations. Elle devrait aussi instaurer des méthodes normalisées et exiger le recours à ses outils de travail pour l'instruction des plaintes.

> Commentaire de la Commission: Nous avons publié un ensemble de manuels qui regroupent toutes les politiques et toutes les directives opérationnelles. Les manuels ont été distribués au personnel en juin 1985 et ils seront mis à jour régulièrement. Il est obligatoire d'utiliser les outils de travail et les méthodes normalisées de la Commission pour effectuer les enquêtes. Les méthodes normalisées et les outils de travail sont décrits dans les manuels précités.

Le contrôle de la qualité

11.43 Les directeurs régionaux sont responsables de la qualité du travail accompli dans leurs régions. Leur participation et leur apport sont raisonnables dans la phase initiale d'identification de la plainte et dans la phase de préparation du rapport; toutefois, au cours de l'enquête même, le contrôle et la surveillance qu'ils exercent sont fortuits et manquent d'uniformité.

11.44 La Direction des plaintes et de la mise en oeuvre de l'administration centrale est chargée de contrôler la qualité des enquêtes. Ce contrôle consiste à examiner tous les rapports d'enquête rédigés par les enquêteurs. C'est un comité composé de divers spécialistes de la CCDP qui se charge de l'examen et celui-ci nécessite le concours de personnes qui font du travail juridique, élaborent des politiques et mènent des enquêtes au plan national. Le comité étudie la qualité du travail et il se penche particulièrement sur le genre et l'uniformité des éléments de preuve recueillie, la qualité de l'analyse et le fondement des recommandations à présenter aux commissaires. Il s'agit d'un examen postérieur, et la Commission n'a pas énoncé clairement ses normes de qualité et ne les a pas communiquées aux enquêteurs. Étant donné que les critères utilisés par les gestionnaires et les enquêteurs dans la réalisation des enquêtes varient, la qualité du travail accompli n'est pas uniforme. De plus, en raison d'une répartition imprécise des responsabilités qui incombent au directeur des plaintes et de la mise en oeuvre à l'administration centrale (qui veille au contrôle de la qualité) et celles des directeurs régionaux (qui supervisent le déroulement des enquêtes), certains malentendus se sont produits parmi les intéressés. Par exemple, certains dossiers d'enquêtes, qui sont déjà complétés dans les régions et prêts à être soumis aux commissaires, sont retenus à l'administration centrale pour qu'on les retravaille ou qu'ils fassent l'objet de décisions de principe. Cette situation a donné lieu à des goulots

La Commission canadienne des droits de la personne d'étranglement à l'administration centrale, qui ajoutaient aux délais de traitement, à des désaccords et à une baisse du moral.

11.45 La Commission canadienne des droits de la personne devrait préciser les responsabilités du personnel des régions et de l'administration centraIe en rapport avec l'examen de la supervision et avec la qualité du travail. Elle devrait aussi établir des normes de qualité et les communiquer aux enquêteurs. . . Commentaire de la Commission:

Les responsabilités du personnel des bureaux régionaux et de l'administration centrale, en ce qui a trait à la surveillance du travail et au contrôle de la qualité, ont été précisées au moment de la vérification. Ce travail a été achevé et les résultats transmis au personnel en juin 1985. Nous sommes à mettre au point des normes de qualité. Ces dernières seront communiquées au personnel dans le cadre de cours de formation et elles seront publiées dans nos manuels.

L'information de gestion

11.46 La Commission n'a pas à sa portée suffisamment de renseignements fiables et exacts sur l'exploitation pour bien planifier et contrôler ses activités. Par exemple, l'information précise dont les gestionnaires ont besoin pour analyser les plaintes (nombre, complexité, nouveauté et temps requis pour les traiter) n'était pas facilement repérable sur- le-champ. Voilà l'une des principales raisons pour lesquelles la Commission ne connaît pas la teneur du volume de plaintes qu'elle a à régler et est donc incapable de prendre des mesures correctives.

11.47 Les gestionnaires des régions et de l'administration centrale doivent être au courant de l'état d'avancement des dossiers actifs, y compris les dates prévues pour l'accomplissement des principales étapes et pour la rédaction des rapports. Ils doivent aussi être au courant du traitement et du règlement de cas semblables. Il n'existe aucun système satisfaisant, ni dans les régions ni à l'administration centrale, qui fournisse cette information. De plus, les rapports mensuels que rédigent les directeurs régionaux renferment un minimum d'information servant au contrôle opérationnel. Par exemple, ils ne présentent aucun renseignement sur d'importants extrants d'opérations comme le nombre d'enquêtes préalables et de plaintes officieuses traitées par la Commission. Le système informatisé d'information de gestion ne fournit pas l'information nécessaire, et les données sont inexactes et peu fiables.

11.48 Le 1er janvier 1985, la Commission a établi un système de rapports mensuels qui indiqueront l'état d'avancement des 682 dossiers actifs, au 31 décembre 1984, ainsi que la date à laquelle les rapports d'enquête doivent être présentés à l'administration centrale. Lorsqu'il sera entièrement mis en oeuvre, ce système devrait s'avérer utile pour le contrôle de la gestion.

11.49 Il est important que la Commission sache également combien de temps les enquêteurs consacrent à chaque dossier. À l'heure actuelle, ces renseignements n'apparaissent pas dans les dossiers ou, lorsqu'ils s'y trouvent, sont inexacts et peu fiables.

La Commission canadienne des droits de la personne

Dans plus de 50 p. 100 des cas vérifiés, le temps n'a pas été calculé et dans d'autres cas, les heures consacrées à l'enquête n'ont été colligées qu'à la fin de celle-ci.

11.50 La Commission canadienne des droits de la personne devrait examiner ses rapports de gestion pour vérifier s'ils sont pertinents et utiles et elle devrait continuer d'élaborer des systèmes d'information de gestion efficaces pour aider les gestionnaires dans leur travail

> Commentaire de la Commission: Certains rapports de gestion ont déjà fait l'objet d'un examen et d'autres modifications seront apportées. Les systèmes d'information de gestion sont constamment revus, révisés et améliorés.

Besoin d'analyser la nature et les causes des délais

11.51 Bien que la Commission reconnaisse que des mesures correctives sont nécessaires pour réduire les délais de traitement et qu'elle vise maintenant cet objectif, elle n'a effectué aucune analyse approfondie des cas pour déterminer la nature et les causes de ces délais. Elle ne sait donc pas dans quelle mesure les retards sont causés par des facteurs internes sous son contrôle ou par des facteurs externes sur lesquels elle exerce un contrôle restreint. Une telle analyse lui permettrait de connaître précisément les délais de traitement au sujet desquels elle peut prendre des mesures en vue de les réduire.

11.52 Pour comprendre la nature des délais de traitement, nous avons examiné 81 cas dans lesquels nous avions relevé de longs délais au cours du processus. Ceux-ci représentaient environ 12 p. 100 des cas actifs de la Commission, dont la plupart l'ont été pendant plus de 18 mois ou l'étaient encore 18 mois après la date de leur acceptation. Le temps moyen consacré à ces 81 dossiers était de 27,3 mois. Ceux-ci comprenaient 25 cas spéciaux en suspend jusqu'à l'obtention d'un jugement de la cour ou du tribunal. Ces cas spéciaux s'étendaient en moyenne sur une période de 38,3 mois. Nous avons analysé les 56 autres cas dont la plupart étaient en voie de traitement et n'avaient pas encore franchi toutes les étapes du processus, et constaté qu'il fallait, en moyenne, jusqu'à 4 mois pour les confier à un enquêteur, 19 mois pour effectuer l'enquête, 3 mois pour analyser le cas et rédiger le rapport et 1,5 mois pour communiquer les résultats aux plaignants et aux mis en cause.

11.53 Nous avons examiné de plus près les délais qui se sont produits à l'étape de l'enquête et nous avons décelé certaines des causes: volume de travail des enquêteurs, passage des dossiers d'un enquêteur à un autre, communication tardive de l'information de la part du mis en cause, manque de suivi par les enquêteurs et non-disponibilité du plaignant, à intervalles réguliers. Nous avons aussi relevé des retards à la Section de discrimination systémique à l'administration centrale, à la Direction des plaintes et de la mise en oeuvre et au Comité de révision des plaintes. Nous avons procédé à cette analyse afin de mieux déceler les principales raisons des délais dans les enquêtes. Lors d discussions avec les gestionnaires de la Commission, ceux-ci ont reconnu qu'ils avaient besoin de ces renseignements s'ils voulaient déterminer et mettre en oeuvre des mesures correctives. Ils s'attendent que le nouveau système informatisé de suivi engendre ces données.

11.54 La Commission canadienne des droits de la personne devrait effectuer une analyse continue des plaintes acceptées, afin de déterminer la nature et les causes sous-jacentes des délais de traitement.

> Commentaire de la Commission: Des examens sont effectués régulièrement dans le cadre du processus de traitement des plaintes. Les modifications déjà apportées au système informatisé de suivi au mois d'avril 1985 permettent aux gestionnaires de connaître des dates d'échéance et l'évolution dans le traitement des plaintes. À l'avenir, les gestionnaires porteront une attention encore plus grande à ce genre d'information.

LE MINISTÈRE DE L'EXPANSION INDUSTRIELLE RÉGIONALE

Table des matières

Paragraphe

Données de base 12.1

Étendue de la vérification 12.6

Observations et recommandations

Orientation et contrôle fonctionnels 12.10

Une mise au point du MEIR

Le Programme de développement industriel et régional 12.20

L'orientation de la politique 12.28
L'indice de développement 12.38
Admissibilité des projets 12.40
Les avantages économiques ou sociaux et le besoin d'aide 12.43
Renseignements pour la prise de décisions 12.53
Les contributions remboursables 12.55
Les systèmes d'information de gestion 12.58
Consultation des directions à vocation sectorielle 12.62
Lettre d'offre 12.65
Autres exemples de cas 12.70

Le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense 12.80

Évaluation des projets 12.84
Niveau d'aide 12.87
Renseignements sur les ventes liées aux projets 12.90
Surveillance des projets 12.92
Remboursement de l'aide de l'État 12.95
Systèmes d'information de gestion 12.100
Cas spécial: établissement de l'industrie des hélicoptères 12.102

L'Office canadien pour un renouveau industriel 12.108

Responsabilité 12.111
Conformité au Règlement sur le Programme 12.113
Consultations du MEIR 12.120
Conformité au but du Programme 12.123

Paragraphe

Les ententes auxiliaires fédérales-provinciales 12.127
Examen et approbation des projets 12.129
Renseignements pour la prise de décisions 12.144
Autres exemples de cas 12.146
Conclusion: ententes auxiliaires 12.163

Le tourisme 12.169

Le Programme d'aide aux constructeurs de navires 12.172

Les prêts aux petites entreprises 12.180

Le Programme de la machinerie 12.185

La vérification interne 12.187

L'évaluation des programmes 12.191

Pièces

12.1 Dépenses prévues selon leur nature, 1984-1985
12.2 Subventions et contributions - Programme d'aide directe - Dépenses prévues par programme, 1984-1985

LE MINISTÈRE DE L'EXPANSION INDUSTRIELLE RÉGIONALE

Données de base

12.1 Le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) a été créé en décembre 1983; il résulte de la fusion du ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC) et du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER).

12.2 Le MEIR a pour objectif fondamental d'accroître l'activité industrielle, commerciale et touristique dans toutes les parties du Canada et, par la suite, de réduire les disparités économiques à l'échelle du pays. Pour atteindre cet objectif, le ministère offre des programmes d'aide financière directe et d'autres types de programmes qui n'impliquent pas une aide financière. Comme le montre la pièce 12.1, les dépenses du MEIR, pour l'année 1984-1985, devaient totaliser 1;070 milliard de dollars, dont 837 millions, soit environ 78,2 p. 100 des dépenses globales allaient au chapitre des programmes d'aide. L'aide financière accordée en vertu de ces programmes prend diverses formes: contributions, subventions, prêts et garanties de prêts.

12.3 Parmi les autres fonctions d'aide non-financière du MEIR, mentionnons l'élaboration de politiques, le transfert de technologies, l'analyse et la diffusion de renseignements à caractère économique et commercial. En outre, le ministère aide l'industrie à déceler les possibilités de développement, à accroître l'accès aux marchés et à promouvoir les retombées économiques des grandes acquisitions du gouvernement et des projets financés par l'État.

12.4 Lorsque le Département d'État au Développement économique et régional a été démantelé en juillet 1984, sa Direction générale de la coordination régionale et des projets et les coordonnateurs fédéraux du développement économique ont été regroupés pour former la Direction générale du développement régional du MEIR.

12.5 L'administration centrale du MEIR est répartie en éléments qui se fondent sur les secteurs industriels, sur le développement régional et sur le soutien général. Le ministère est très décentralisé et il possède des bureaux régionaux dans chaque province. En ce qui concene les programmes d'aide, à peu près 67 p. 100 des dépenses, soit 556,8 millions de dollars, ont été effectuées à la suite des demandes reçues par les bureaux régionaux en 1984-1985.

Étendue de la vérification

12.6 Notre vérification a été axée sur la gestion des principaux programmes d'aide directe du MEIR. L'aide accordée en vertu de ces programmes peut se présenter sous la forme de subventions, de contributions, de prêts, de garanties de prêts et de remise de droits de douane. Ont fait l'objet d'un examen:

- le Programme de développement industriel et régional (PDlR);
- le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense (PPIMD);
- l'Office canadien pour un renouveau industriel (OCRI);
- les ententes auxiliaires fédérales-provinciales;

- le Programme d'aide aux constructeurs de navires (PACN);

- les garanties offertes en vertu de la Loi sur les prêts aux petites entreprises (LPPE);

- le Programme de la machinerie.

12.7 Comme le montre la pièce 12.2, approximativement 82,4 p. 100 des subventions et des contributions octroyées par le MEIR, en 1984-1985, l'ont été dans le cadre des six premiers programmes ci-haut nommés. Nous n'avons pas examiné le Programme de développement économique des autochtones, ni le Programme de développement industriel relié au transport dans l'Ouest, car ils venaient tout juste d'être mis en oeuvre au moment de notre vérification et que relativement peu d'engagements avaient été pris ou de dépenses effectuées en vertu de ceux-ci.

12.8 Nous avons examiné le processus d'approbation des projets, pour déterminer s'il était compatible avec les lois, les règlements, les objectifs, les directives internes et les énoncés d'intention concernant les programmes. Nous avons également examiné les activités d'ensemble menées à l'appui des programmes d'aide directe du MEIR, comme la vérification interne et l'évaluation des programmes, ainsi que le rôle joué par les directions à vocation sectorielle dans l'examen des projets.

12.9 En 1982, notre vérification a porté sur les programmes de développement de l'industrie de l'ancien ministère de l'Industrie et du Commerce. À la suite de nos observations, le ministère s'est engagé à prendre des mesures en ce qui concerne plusieurs programmes. À l'exception du Programme d'expansion des entreprises du MIC, tous les programmes sur lesquels a porté notre vérification sont toujours en vigueur au MEIR. À propos de ces programmes, nous avons cherché à déterminer quelles mesures ont été prises dans les trois années qui se sont écoulées entretemps.

Observations et recommandations

Orientation et contrôle fonctionnels

12.10 Une grande partie des principales activités de réorganisation liées à la création du MEIR étaient en cours au moment de notre vérification. Outre les difficultés inhérentes à la fusion du MIC et du MEER, la réorganisation a consisté à transférer de nombreuses activités et à muter des employés de l'administration centrale aux bureaux régionaux. Le ministère a traversé cette période de changements et de perturbations au moment où il lançait le nouveau Programme de développement industriel et régional (PDlR). Il lui a fallu mettre en place les systèmes et les contrôles nécessaires à la gestion du PDlR et des programmes maintenus en vigueur et réinstaller et former le personnel pendant une période de transition difficile.

12.11 La plupart des programmes d'aide du MEIR sont de nature hautement discrétionnaire. Le ministre a pleins pouvoirs d'approuver ou de refuser des projets particuliers qui s'inscrivent dans ces programmes. Une grande partie de ces pouvoirs ont été délégués aux fonctionnaires du ministère, le ministre conservant le pouvoir d'approuver les projets de plus grande envergure. Vu la nature discrétionnaire des programmes du MEIR et l'incidence que les projets particuliers peuvent avoir sur une collectivité ou une entreprise donnée, le ministère est soumis à de fortes pressions et à l'examen minutieux non seulement du requérant, mais aussi d'autres intéressés, dont les membres élus de tous les paliers du gouvernement.

12.12 Les principaux programmes du MEIR destinés à aider l'industrie exigent que les projets répondent aux critères de base qui régissent la nécessité de l'aide de l'Etat ainsi que leur contribution aux avantages économiques ou sociaux pour le Canada. Ces critères, essentiels au succès des

programmes d'aide du ministère, n'ont pas encore fait l'objet d'énoncés pratiques suffisamment précis pour orienter la prise de décisions concernant les projets.

12.13 La nécessité d'obtenir une aide de l'Etat est peut-être le critère le plus délicat dans l'évaluation des projets, et il exige beaucoup de jugement et de compétence. Vu cette importance, nous pensons que le ministère aurait dû élaborer des lignes directrices générales sur son application. Par exemple, nous nous serions attendus que le ministère établisse de façon générale les conditions dans lesquelles le taux de rendement de l'investissement prévu sans aide est suffisamment élevé pour que la réalisation d'un projet s'effectue avec une aide de niveau inférieur de la part du MEIR, voire sans aucune aide. Nous nous serions attendus également qu'il ait défini le concept d'engagement préalable pris par un requérant de réaliser un projet sans l'aide du MEIR.

12.14 L'examen du Programme d'expansion des entreprises de l'ancien IC, effectué en 1982, a fait ressortir l'absence de lignes directrices qui définissent "l'intérêt économique pour le Canada". À ce moment-là, le ministère a indiqué qu'il le ferait dans le cadre du nouveau programme en cours d'élaboration, à la suite de la fusion du MIC et du MEER. Toutefois, le nouveau Programme de développement industriel et régional a été lancé sans que les lignes directrices aient été élaborées et mises en oeuvre. En conséquence, nous avons constaté que des projets avaient été financés dans des cas où les preuves avancées pour justifier la nécessité d'obtenir l'aide du MEIR étaient discutables et où les avantages prévus décrits étaient souvent amplifiés par rapport aux documents versés aux dossiers.

12.15 Les programmes du MEIR sont très décentralisés. En vertu du Programme de développement industriel et régional, les bureaux régionaux sont autorisés à approuver des projets qui nécessitent une aide fédérale,jusqu'à concurrence de 100 000 $. Au moment de la vérification, les bureaux régionaux étaient également autorisés à approuver des projets entrepris sous l'égide de la plupart des ententes auxiliaires fédérales-provinciales, sans qu'une limite financière ait été précisée. Cette façon de procéder favorise une réalisation rapide des programmes d'aide et l'adaptation de ceux-ci aux besoins des régions. Toutefois, pour qu'un ministère aussi décentralisé fonctionne de façon cohérente, la haute direction doit disposer de renseignements exacts, et en temps voulu, sur les programmes régionaux et de méthodes appropriées pour orienter et contrôler les activités régionales.

12.16 Nous avons décelé des problèmes en rapport avec le contrôle général. En ce qui concerne le Programme de développement industriel et régional, les projets approuvés par les bureaux régionaux ou les méthodes auxquelles ils ont recours pour faire des recommandations sur les projets qu'ils ne sont pas autorisés à approuver étaient soumis à un contrôle général minime, voire nul. Pour environ la moitié des projets que nous avons examinés, nos observations portent sur l'admissibilité des projets, l'énoncé des avantages prévus, l'engagement préalable, ou encore l'information nécessaire à la prise de décisions par la direction. Nous avons relevé un manque d'uniformité dans la réalisation des programmes par les bureaux régionaux ainsi que des domaines dans lesquels des exposés de principes s'imposaient en ce qui concerne la politique qui sous-tend les programmes. En outre, pour plus de la moitié des projets examinés, nous avons découvert de graves erreurs dans les données introduites dans le système d'information du ministère sur le PDlR. Bien que relativement peu de projets qui s'inscrivent dans le PDlR aient été examinés à l'administration centrale, nous avons remarqué que parmi les problèmes décelés, bon nombre étaient du même ordre que ceux que nous avons relevés à l'échelle régionale.

12.17 De même, bien que les dépenses engagées en vertu des ententes auxiliaires fédérales-provinciales se soient chiffrées à 174,1 millions de dollars pour l'exercice financier 1984-1985, les projets réalisés en vertu de ces ententes ont été soumis à très peu de révision à l'administration centrale. Selon nous, plusieurs projets ne cadraient pas avec les objectifs ou avec le

but du programme en vertu duquel ils avaient été approuvés. Les renseignements fournis à l'administratio centrale portaient essentiellement sur les dépenses et les engagements, et non sur la nature des projets financés ou sur les résultats obtenus.

12.18 L'insistance mise sur l'approbation de projets donnés et l'absence de révision se sont traduits par la communication au ministre, et parfois au Conseil du Trésor, d'une information inexacte, incomplète, voire incompatible avec l'information versée aux dossiers sur les projets. Cela s'est produit pour les projets réalisés en vertu du Programme de développement industriel et régional, d'ententes auxiliaires et sous l'égide de l'Office canadien pour un renouveau industriel.

12.19 La souplesse régionale et la délégation de pouvoirs sont essentielles pour que le MEIR offre des programmes axés sur les besoins régionaux, et ce, de façon efficace. Toutefois, dans un ministère aussi décentralisé que le MEIR, il y a la nécessité d'établir un juste milieu entre ces deux aspects fondamentaux et la nécessité tout aussi légitime d'établir des lignes directrices et des contrôles afin d'assurer dans tout le pays une réalisation des programmes qui soit uniforme et compatible avec les lois et directives pertinentes. Selon nous, l'étendue de l'autonomie régionale et l'absence de dispositions qui prévoient l'information de la direction et la révision des projets indiquent toutefois une lacune à cet égard, laquelle explique sans aucun doute un grand nombre des problèmes que nous avons relevés.

Une mise au point du MEIR

> Comme le Ministère a décentralisé ses opérations en ouvrant des bureaux régionaux dans chaque province et qu'il a délégué ses pouvoirs, ce qui permet le traitement intégral local de la plupart des cas, la direction du MEIR reconnaît la nécessité d'élaborer des politiques, lignes directrices et procédures visant à mesurer l'uniformité et l'efficience du PDIR. C'est pourquoi tous les agents chargés de l'exécution du programme ont reçu un exemplaire du manuel complet intitulé"Politique et directive administrative". Cependant, le MEIR reconnaît aussi que les politiques et lignes directrices ne peuvent remplacer le jugement et qu'un équilibre doit exister entre l'application de règles strictes et l'exercice de pouvoirs discrétionnaires, compte tenu de la grande diversité des projets d'investissement. De plus, il y a lieu de reconnaître que le PDIR est un programme souple qui se veut adapté et sensible aux besoins particuliers des diverses régions au Canada. Bien qu'une attention considérable ait été accordée aux divers principes de gestion des opérations des programmes, le MEIR s'est aussi engagé à apporter des améliorations destinées à renforcer le contrôle de gestion. Une attention particulière est maintenant accordée au processus décisionnel concernant les projets particuliers ainsi qu'à l'évaluation continue, à la vérification et au contrôle. Dans cette optique, le Ministère est en train de mettre sur pied des centres de responsabilité ministériels responsables de la planification, de l'élaboration et du contrôle des opérations de programmes. Une attention rigoureuse sera accordée à la gestion de programmes, aux normes de conception et au processus d'élaboration de programmes nouveaux, réduits ou rationalisés ainsi qu'aux ententes. Le rôle du Ministère concernant l'examen, le contrôle et l'évaluation des programmes sera largement accru.

Le Programme de développement industriel et régional

12.20 En vertu du Programme de développement industriel et régional, le MEIR peut fournir une aide directe aux industries de la fabrication et de la transformation ainsi qu'aux industries de services désignées, partout au Canada. L'aide peut prendre diverses formes: subventions, contributions, contributions remboursables, prêts et garanties de prêts. Les formes d'aide les plus courantes sont les contributions et les contributions remboursables. Pour l'année 1984-1985, les

dépenses prévues au titre du PDlR se sont chiffrées à approximativement 252,4 millions de dollars. Entre juillet 1983, date à laquelle le programme à été lancé, et le 31 mars 1985, le MEIR a accepté 1 845 projets, ce qui représente un engagement total de 500 millions de dollars.

12.21 Pour encourager l'activité industrielle et réduire les disparités qui existent entre les régions économiquement défavorisées et le reste du pays, des niveaux d'aide accrus sont offerts. Ceux-ci sont établis d'après un indice de développement qui répartit 260 divisions de recensement du Canada en quatre groupes, à partir d'une formule qui utilise des indicateurs de l'emploi, du revenu et de la capacité fiscale des provinces. Le premier palier, qui couvre 50 p. 100 de la population, correspond à un niveau d'aide fondamental; les deuxième, troisième et quatrième paliers correspondent à des niveaux d'aide progressivement plus importants.

12.22 Le PDlR est un programme décentralisé, offert par l'entremise des dix bureaux régionaux du MEIR, lesquels sont autorisés à approuver des projets qui requièrent une aide du MEIR jusqu'à concurrence de 100 000 $. Environ 72 p. 100 des projets tombent dans cette catégorie. En ce qui concerne les projets qui nécessitent une aide se situant entre 100 000 $ et 500 000 $, le ministre les examine et exerce un droit de veto sur toutes les décisions prises par les fonctionnaires du MEIR. Jusqu'en septembre 1984, c'est le ministre qui s'est prononcé sur tous les projets qui nécessitaient une aide financière du MEIR supérieure à 500 000 $, y compris sur ceux dont le refus avait été recommandé. Depuis lors, le pouvoir d'approuver les projets qui exigent une aide financière de 100 000 $ à 1 million de dollars est délégué au ministre d'État chargé des petites entreprises. Toutes les demandes de contribution de 1 million de dollars ou plus sont soumises à l'examen d'un comité interne de l'administration centrale du MEIR, chargé de conseiller le ministre.

12.23 La Loi sur le développement industriel et régional renferme des critères généraux concernant l'admissibilité des projets et la nécessité d'obtenir une aide du MEIR. En outre, elle exige qu'un projet contribue largement aux avantages sociaux ou aux retombées économiques pour le Canada. Le Règlement qui se rapporte à la loi stipule que les projets doivent être commercialement rentables et présenter des risques raisonnables, et que le requérant ne doit pas s'engager à réaliser le projet avant d'avoir présenté une demande. Le Règlement exige également que l'aide octroyée corresponde au montant minimal nécessaire au parachèvement du projet.

12.24 Les déclarations publiques, qui insistaient sur la souplesse du PDlR et sur la générosité des niveaux d'aide, ont compliqué la mise en oeuvre du Programme en jullet 1983. Le ministère a été inondé de demandes; plusieurs d'entre elles étaient incomplètes et ne satisfaisaient pas aux critères d'admissibilité. Dans un même temps, le MEIR était en voie d'établir de nouvelles méthodes d'évaluation et d'approbation des projets, de former le personnel et de mettre en application de nouveaux systèmes d'information de gestion dans 10 régions.

12.25 Notre vérification a été axée sur la façon dont le ministère gère le PDlR. Pour ce faire, nous avons examiné un échantillonnage représentatif de 224 projets pour la réalisation desquels une aide financière a été approuvée ou refusée, à l'échelle de tous les bureaux régionaux du MEIR. L'échantillonnage comprenait 167 projets approuvés, soit 11,5 p. 100 du nombre de projets et 30,8 p. 100 de la valeur monétaire des approbations, au moment oû nous avons sélectionné les projets.

12.26 Nos observations sont fondées sur les projets réalisés au cours des 16 premiers mois d'application de ce nouveau programme très visible. Parmi les problèmes décelés, certains pourraient se poser pour n'importe quel nouveau programme. D'autres découlaient de la nécessité d'élaborer des politiques ou des méthodes, ou encore de renforcer celles qui étaient déjà en vigueur, et d'autres encore concernaient certaines questions fondamentales touchant l'application et le contrôle du Programme.

12.27 D'importantes modifications ont été apportées en novembre 1984; c'est ainsi que deux éléments du Programme ont été supprimés, que les critères d'admissibilité ont été revus ou restreints pour d'autres éléments et que de nouveaux niveaux d'aide maximums ont été établis. En outre, l'on a décidé que les projets pour la réalisation desquels on recommandait une aide financière jusqu'à 100 000 $ seraient automatiquement admissibles aux nouveaux niveaux d'aide maximums.

L'orientation de la politique

12.28 Lorsque le Programme a été lancé, la Direction générale de l'élaboration des programmes et opérations, qui a mis au point la politique et la directive administrative relatives au PDlR et exploité un service de liaison permanente avec les bureaux régionaux, a été une source de conseils sur les politiques et a interprété ces dernières. Toutefois, en avril 1984, le MEIR a décidé que l'administration centrale devait être consultée sur les questions d'interprétation, seulement à la demande d'un directeur exécutif régional. L'objet d'une telle décision était d'encourager les régions à se familiariser avec le Programme plutôt qu'à dépendre de l'administration centrale.

12.29 Un comité de gestion sur les questions de politique relatives au Programme, qui compte un représentant de chaque région, a été créé en juillet 1983 et il se réunit environ tous les deux mois. Son but n'est pas de prendre des décisions, mais d'encourager l'échange de points de vue et le débat de questions sur la réalisation du Programme.

12.30 Dans chacun de ces groupes, le ministère comptait un certain nombre de représentants spécialisés dans la politique relative au PDlR et la réalisation de celui-ci. Toutefois, aucun groupe n'a clairement été chargé de déterminer et de régler les questions concernant l'interprétation de la politique et aucun contrôle n'était exercé pour s'assurer que les politiques et les méthodes établies étaient respectées. Cette lacune s'es traduite par un manque d'uniformité dans la réalisation du Programme par les bureaux régionaux et par la nécessité d'orienter davantage la politique dans certains domaines dont voici des exemples.

12.31 Clauses de restriction des dividendes. Certains bureaux régionaux ont recours à celles-ci, bien qu'irrégulièrement, pour s'assurer que l'aide du MEIR ne bénéficie pas aux propriétaires, aux actionnaires ou à la société mère de l'entreprise, sous la forme de versements de dividendes supérieurs à la normale.

12.32 Nous avons constaté que pour six projets, le recours à ce genre de clause se serait justifié ou, à tout le moins, aurait dû être envisagé. Parmi ces projets, il en est à l'égard desquels le ministère avait approuvé des contributions, alors que les documents versés aux dossiers indiquaient que des dividendes considérables, y compris des sommes parfois supérieures à l'aide financière demandée au MEIR, avaient été retirés juste avant d'obtenir l'aide du ministère, ou juste après. En outre, les dossiers relatifs aux projets ne renfermaient aucun document montrant qu'on s'était demandé si l'aide gouvernementale s'imposait dans ces cas-là.

12.33 Rentabilité commerciale. Selon les exigences du Règlement, seuls les projets commercialement rentables et les activités financièrement autonomes peuvent bénéficier d'un financement. Dans certaines régions, l'interprétation prend une forme telle que les projets ou activités qui doivent être, et sont financés par d'autres sources, de façon régulière, peuvent néanmoins être considérés comme commercialement rentables ou financièrement autonomes et, par suite, ils peuvent faire l'objet d'une aide financière. Ce n'est pas le cas pour d'autres régions où le financement par d'autres sources signifie que le projet où l'activité ne répondait pas aux exigences du Règlement.

12.34 Aide reçue antérieurement. Plusieurs projets ont fait l'objet de demandes d'aide en vue de reconstruire, d'accroître ou de moderniser des installations à l'égard desquelles le MEER ou le MIC avait déjà octroyé des fonds. En vertu d'un programme du MEER, les projets consistant notamment à moderniser des installations qui ont déjà été financées par le MEER ne pouvaient faire l'objet d'une autre aide financière. Le PDlR ne comporte pas ce genre de restriction; il peut donc être considéré comme une source de financement suivie. Nous reconnaissons qu'il peut être nécessaire de financer plusieurs fois les mêmes installations dans les régions économiquement défavorisées. Toutefois, nous pensons que le ministère devrait procéder à un examen de la question du financement en ce qui concerne des installations qui ont déjà été financées par le MEER ou par le MIC.

12.35 Traitement des filiales. Il est fréquent que des filiales et des divisions d'entreprises plus grandes demandent l'aide du MEIR pour élever le taux de rendement d'un projet au seuil de la société mère. C'est le taux de rendement que la société mère exige pour que le projet soit réalisé. De façon générale, les documents versés aux dossiers ne faisaient cependant pas allusion aux taux de rendement visés par les requérants, ni n'indiquaient qu'on les avait évalués pur s'assurer qu'ils étaient raisonnables en fonction des normes de l'industrie.

12.36 Création d'emplois saisonniers. Nous pensons qu'il faut orienter la politique en ce qui concerne les coûts et les avantages de la création d'emplois saisonniers qui permet aux personnes touchant des prestations d'assurance-chômage de travailler temporairement. Dans certains cas, la pratique courante consiste à tenir compte de la baisse temporaire du montant des prestations d'assurance-chômage versées et non des versements qui seront effectués ultérieurement, lorsque les emplois saisonniers auront pris fin. Pour les nouveaux emplois saisonniers, les dépenses permanentes qui incombent au gouvernement fédéral pour tout versement ultérieur de prestations d'assurance-chômage ne sont pas calculées. Elles devraient être prises en compte dans le calcul du coût par emploi qui incombe au ministère, pour que ce dernier tienne compte également des avantages et des coûts de l'assurance-chômage.

12.37 Le ministère devrait rétablir un groupe central qui serait chargé de fournir des conseils sur la politique et sur l'interprétation du Règlement et des directives. Les régions devraient être tenues systématiquement de déterminer les questions à l'égard desquelles les conseils du groupe sont nécessaires pour assurer une façon uniforme d'aborder la réalisation du Programme.

> Commentaire du MEIR: Les gestionnaires organiques sont responsables de l'interprétation des règlements et directives concernant la réalisation du programme. La Direction générale de l'élaboration des programmes et opérations (DGEPO) et le Comité de gestion pour les questions de politique de programme (CGQPP) leur fournissent des conseils sur demande. Sans qu'ils interfèrent avec l'échelle des responsabilités, les systèmes de soutien destinés à aider les gestionnaires organiques seront renforcés et officialisés, par ex., la "ligne spéciale" sera remise en service, le mandat du CGQPP sera officialisé et ses interprétations seront promulguées. La DGEPO créera une fonction de contrôle de la qualité des cas soumis à l'approbation de l'administration centrale de manière à contrôler l'absence d'uniformité dans les interprétations et prendra, s'il y a lieu, des mesures de redressement.

L'indice de développement

12.38 Nous avons recalculé, en utilisant la formule prescrite dans le Règlement, les paliers d'aide dans lesquels sont réparties, selon l'Indice de développement, les divisions de recensement. Aucune anomalie n'a été décelée.

12.39 Le ministère était parfaitement au courant des problèmes liés à l'indice, comme la fiabilité des données pour les petites régions géographiques et l'absence d'indicateurs de la disparité industrielle. Il était toutefois occupé à améliorer l'indice pour les années à venir, à mesure que la disponibilité des données s'améliore. Admissibilité des projets

12.40 L'admissibilité des projets est décrite dans la Loi, le Règlement et les directives internes du MEIR. Nous pensons que les questions d'admissibilité auraient dû être abordées avant l'approbation de 15 des 167 projets approuvés que nous avons examinés, mais elles ne l'ont pas été. Dans les cas relevés, le désir de financer le projet d'une façon ou d'une autre était, semble-t-il, à la base de cette situation. Le PDlR était considéré comme le principal programme d'aide du ministère, sans égard à la façon dont les projets s'inscrivaient dans la loi, le règlement ou les directives.

12.41 Voici des exemples où, d'après nous, l'admissibilité des projets soulevait des questions, mais pour lesquels les documents versés aux dossiers ne justifiaient pas la décision de les financer.

- Une contribution de 2,4 millions de dollars a été approuvée en rapport avec des coûts d'immobilisation totaux de 4,8 millions de dollars pour l'expansion des services d'une organisation actuelle à but non lucratif. Le projet a été approuvé en vertu d'un article du Règlement qui permet de financer la mise sur pied d'un centre ou d'une institution et non l'agrandissement. L'article qui permet de financer l'élargissement des services d'institutions actuelles autorise le MEIR à absorber seulement les coûts de fonctionnement et non les coûts en capital. Aucune analyse n'avait été faite pour indiquer comment l'organisation deviendrait autonome dans l'avenir. Chaque année, elle avait reçu une autre aide du secteur public et il en serait ainsi pour au moins les trois prochaines années.

- Une contribution de 17780 $ a été accordée à une Chambre de commerce pour lui permettre d'agrandir ses locaux, alors qu'elle ne répondait pas aux critères d'admissibilité qui s'appliquent à l'élément "agrandissement", car il ne s'agissait pas d'une affaire commerciale décrite dans les termes du Règlement. De plus, la demande initiale indiquait que les coûts totaux du projet s'élèveraient à 40 400 $, soit un montant inférieur au seuil de 50 000 $ nécessaire à l'obtention d'une aide du premier palier, pour la réalisation d'un projet d'agrandissement. Par la suite, le requérant avait révisé les coûts du projet à la hausse, pour les porter à 50800$, sans que soit consignée la justification pour cette augmentation.

- Un exploitant foncier a reçu une contribution d'environ 60 000 $ pour aménager un terrain de golf, pour son potentiel touristique. La politique du ministère en matière touristique exigeait qu'un projet touristique financé en vertu du PDlR vise clairement à attirer des visiteurs et des touristes des diverses provinces et d'autres pays. Or, les documents versés au dossier relatif au projet précisaient que l'aide était octroyée à un exploitant foncier en fonction d'un aspect important de l'aménagement de chalets. Le club de golf était destiné aux visiteurs durant le jour et aux occupants des chalets; certains devaient en devenir membres en achetant un chalet. De plus, un gérant du club avait été engagé et la publicité du club avait été faite avant que le projet n'ait été approuvé.

12.42 Le ministère ne devrait financer que les projets qui répondent aux critères prescrits dans la Loi, le Règlement ou les directives internes. Lorsque l'admissibilité d'un projet est incertaine, il faudrait obtenir des conseils, avec documents à l'appui, de l'administration centrale et on devrait en tenir compte dans l'approbation des projets. Le ministère devrait établir un système qui permette à

l'administration centrale d'examiner les projets approuvés pour s'assurer que la Loi, le Règlement et les directives qui régissent le Programme sont respectés.

> Commentaire du MEIR: Une fonction d'examen des opérations à l'administration centrale est en train d'être mise sur pied et devrait être opérationnelle au plus tard en octobre 1985. Cependant, l'équilibre entre l,examen et la prestation de conseils par l'administration centrale et la responsabilité des régions et leur obligation de répondre de leurs actes doit être respecté dans le processus. Les avantages économiques ou sociaux et le besoin d'aide

12.43 La Loi sur le développement industriel et régional stipule que les projets doivent contribuer de façon notable à l'intérêt économique ou social du Canada. Aucune définition plus poussée n'en a été donnée, bien qu'en réponse à une observation formulée dans notre Rapport de 1982 sur le Programme d'expansion des entreprises du MIC, le MEIR se soit engagé à aborder la question. Nous avons constaté une tendance systématique à amplifier l'énoncé d'avantages escomptés afin d'en accroître les chances de financement. C'est ainsi que dans l'énoncé des avantages prévus, cette tendance consistait généralement à accroître le nombre d'emplois qui seraient créés ou maintenus grâce au projet, ou encore à attribuer aux projets des prévisions de ventes, qui comportaient les ventes découlant d'autres projets ou activités de l'entreprise. Dans nombre de cas, les écarts relevés entre les avantages évalués d'une part par le requérant, et d'autre part par le MEIR, n'étaient pas consignés.

12.44 Voici des exemples où des énoncés d'avantages ont été amplifiés par rapport aux documents versés aux dossiers:

- Une contribution remboursable d'environ 690 000 $ destinée à aider le requérant à restructurer et à acheter une deuxième entreprise était censée créer des ventes évaluées à 12,5 millions de dollars pendant la première année; toutefois, de ce montant, 6 millions de dollars se rapportaient à des ventes de l'entreprise actuelle du requérant.

- Des avantages non justifiés ont été attribués à deux projets à l'égard desquels des contributions ont été octroyées pour l'organisation de conférences, dans le cadre de l'aide à la commercialisation. Dans un cas, on a prétendu qu'une contribution de 12 000 $ pour l'organisation d'une conférence de cinq jours déjà prévue à l'intention de spécialistes en questions médicales engendrerait des dépenses de 1,8 million de dollars. Dans l'autre cas, on a prétendu qu'une contribution de 40 000 $ pour l'organisation d'une conférence de trois jours sur les moyens de rendre l'hiver plus supportable dans les villes créerait 450 emplois à plein temps et engendrerait des ventes de l'ordre de 450 millions de dollars.

- Un projet qui s'inscrivait dans un cadre modernisation/agrandissement, a bénéficié d'une aide financière du MEIR d'environ 90 000 $; dans l'énoncé des avantages escomptés, on indiquait que 56 nouveaux emplois seraient créés. Toutefois, les documents versés au dossier relatif au projet indiquaient que ces emplois n'étaient pas directement liés au projet. Toute augmentation du nombre d'emplois découlerait d'une augmentation générale prévue des activités, plutôt que du projet lui-même. D'autres documents versés au dossier révélaient que le projet de modernisation aurait probablement pour effet de restreindre l'effectif de l'entreprise d'un employé.

- Dans un autre cas, le requérant envisageait deux projets. Les avantages réunis des deux projets ont été attribués à chacun; ils avaient donc été comptés deux fois.

12.45 Le ministère devrait s'assurer que les avantages escomptés grâce à l'aide financière octroyée, en vertu du PDIR, sont étayés par des documents versés aux dossiers et qu'ils se rapportent uniquement au projet financé.

Commentaire du MEIR: On passera en revue les avantages et la documentation s'y rattachant dans le cadre du contrôle de la qualité.

12.46 En vertu de la loi, aucune aide financière ne doit être attribuée s'il est probable que le projet sera réalisé au même endroit, suivant le même calendrier et avec la même ampleur, sans aide financière. Le Règlement précise, quant à lui, qu'aucun coût n'est admissible si le requérant a contracté un engagement en rapport avec ces coûts avant la réception de la demande de contribution. L'évaluation d'un projet, pour savoir s'il répond à ces critères, exige beaucoup de jugement. L'on précise rarement avec clarté comment l'aide gouvernementale peut influer sur l'ampleur ou la date de réalisation d'un projet, ou encore qu'elles mesures prises par le requérant constituent un engagement préalable.

12.47 On n'a pas élaboré de ligne directrice sur la façon d'interpréter ces critères clés et de les mettre en application pour l'analyse des propositions de projets. Nous avons constaté que plusieurs projets avaient été financés en dépit du fait que, d'après les indications fournies, le requérant aurait réalisé le projet même sans aide financière ou aurait obtenu un taux de rendement de l'investissement tel que la nécessité de l'aide du gouvernement était discutable. Les dossiers renfermaient très peu d'analyses ou de documents qui justifiaient la nécessité du financement de ces projets par le gouvernement.

12.48 Nous avons décelé des projets qu'avaient financés le ministère malgré les résultats d'une analyse qui indiquait des taux de rendement de l'investissement élevés - jusqu'à 80 p. 100 par an dans un cas - sans aide du gouvernement, ou encore la présence de documents qui révélaient que l'entreprise disposait des fonds nécessaires pour entreprendre le projet. Le ministère avait aussi financé deux projets dans lesquels les économies que réaliserait le requérant dans un an ou deux étaient supérieures au coût des projets. Et pourtant, dans ces cas-là, on ne s'est pas interrogé sur le besoin de financer des projets aussi prometteurs avec les deniers publics.

12.49 Nous avons relevé deuxautres projets qui représentent approximativement la somme globale de 237 000 $, et pour lesquels les documents au dossier indiquaient que le requérant était allé de l'avant sans aide. En approuvant l'un d'entre eux, au moment où il se terminait, le bureau régional du MEIR a dérogé à la disposition 8 a) de la Loi sur le développement industriel et régional, selon laquelle aucune aide ne peut être accordée à un projet s'il peut être réalisé sans aide financière. Cependant, personne n'a le pouvoir de déroger à cette disposition de la loi. En ce qui concerne l'autre projet, les documents que l'on trouve au bureau régional recommandaient que l'on déroge à la disposition 8 a) de la loi, alors que les documents transmis au ministre ne faisaient pas allusion à cette recommandation ni au fait que le projet était terminé à 70-80 p. 100.

12.50 Une question qui s'y rapporte concerne le niveau d'aide qui devrait être fournie, une fois prise la décision de financer les projets. Les lignes directrices qui aident à déterminer le degré d'aide dont le requérant a besoin sont très générales. Il s'ensuit qu'il y avait peu de dossiers où l'on retrouvait un lien explicite entre le niveau d'aide fournie et le niveau d'aide requise. Dans certains cas, le montant de l'aide était déterminé par des facteurs autres que la nécessité. C'est ainsi que des projets auraient reçu une aide supérieure au montant requis selon l'analyse, de façon à permettre de faire des comparaisons avec le montant octroyé à une autre entreprise ou encore de refléter les niveaux de financement accordés précédemment. Dans le cas d'un projet, l'aide octroyée était supérieure de 1,3 millions de dollars à l'aide requise, selon les résultats d'une analyse effectuée par le

MEIR.

12.51 Notre examen a fait ressortir quelques projets à l'égard desquels le niveau d'aide avait été réduit, par rapport au montant demandé, à un niveau légèrement inférieur à 100 000 $, soit le montant maximal qui puisse être autorisé par les bureaux régionaux. Pour trois des projets dans ce cas, les documents versés aux dossiers montraient que le niveau d'aide avait été établi au niveau immédiatement inférieur à celui qui exigeait l'approbation d'une autorité supérieure.

12.52 Le ministère devrait consolider et étayer ses lignes directrices sur l'application des dispositions de la Loi ou du Règlement, ou des directives concernant le Programme, en ce qui concerne:

- la mesure dans laquelle l'aide du gouvernement s'impose pour qu'un projet soit réalisé;

- la niveau de financement à fournir;

- la contribution aux avantages économiques ou sociaux du Canada.

Commentaire du MEIR: Les critères en matière d'effet d'accroissement et de retombées économiques prévus par la Loi sur le développement industriel et régional ne doivent pas être évalués en fonction de formules. Suivant les résultats de l'analyse de chaque projet, l'effet d'accroissement et les retombées économiques (ainsi que la rentabilité et l'engagement antérieur) sont déterminés de façon raisonnable pour chaque projet par le détenteur du pouvoir d'approbation. Des procédures plus officielles seront élaborées afin de s'assurer que les facteurs pris en considération sont appliqués plus uniformément et sont mieux documentés dans les dossiers de projet.

Renseignements pour la prise de décisions

12.53 Vu qu'un grand nombre des projets réalisés en vertu du PDlR étaient présentés au ministre pour qu'il les approuve ou exerce son droit de veto, nous avons comparé les documents qui lui ont été présentés avec les documents versés aux dossiers. Dans la plupart des cas, ils étaient complets et concordaient avec les documents versés aux dossiers. Nous avons néanmoins relevé sept cas où l'information présentée à la haute direction ou au ministre était inexacte, incomplète ou ne correspondait pas avec celle qui avait été versée aux dossiers. Les projets dans ce cas s'ajoutent aux projets pour lesquels les avantages prévus avaient été amplifiés par rapport à l'information fournie dans les dossiers. Voici quelques exemples:

- Pour un projet d'agrandissement d'une station de ski dont la réalisation a fait l'objet d'une contribution de 403 000 $, les informations fournies au ministre indiquaient la création de 85 emplois et le maintien de 300 emplois. Mais, étant donné que le projet nécessitait du personnel saisonnier plutôt qu'à plein temps, les emplois saisonniers auraient dû être convertis sur une base annuelle. En outre, le dossier relatif au projet indiquait que 300 emplois avaient été prolongés de cinq à six semaines, mais ne précisait pas qu'ils seraient compromis si le projet ne se poursuivait pas. Dans un document relatif à un projet approuvé par un bureau régional, il était indiqué que le projet d'établissement d'une scierie permettrait de créer 7,5 emplois, alors que le système d'information de gestion du ministère indiquait 15 emplois et que l'information fournie au ministre en indiquait 28.

- La fiche technique concernant un projet d'innovation pour lequel le MEIR avait octroyé la somme approximative de 190 000 $ révélait que le projet n'aurait pas de répercussions directes sur les concurrents du requérant. Par contre, d'autres documents d'approbation que l'on trouve à l'échelle régionale montraient qu'il aurait des effets nuisibles sur les entreprises qui fabriquent des produits concurrentiels, au sens où il en précipiterait la désuétude.

12.54 Bien que le désir de faire accepter les projets soit compréhensible, la présentation d'une information claire, exacte et complète ne devrait pas être compromise.

Les contributions remboursables

12.55 Le Règlement sur le développement industriel et régional stipule que, dans certaines situations, l'aide doit prendre la forme de contributions remboursables. Il est d'autre cas où l'octroi de ce genre de contribution est laissé à la discrétion du ministère. Nous avons remarqué que certaines régions recouraient régulièrement à des contributions remboursables et que d'autres ne le faisaient que très rarement. Dans certains cas, cette forme d'aide aurait dû être envisagée, mais elle ne l'a pas été. La raison que le personnel invoquait souvent pour refuser ce genre d'aide était le volume de travail administratif. Néanmoins, il n'y avait pas d'analyse des coûts administratifs pour étayer cette affirmation.

12.56 À la suite d'une révision du PDlR, en novembre 1984, on a éliminé l'obligation de recourir ou d'envisager de recourir à des contributions remboursables à propos de projets qui nécessitaient une aide du MEIR inférieure à 100 000$. Bien que cette modification simplifie la gestion du Programme, elle ne remédie pas selon nous à la nécessité de rendre plus uniforme ce genre de demande d'aide financière pour la réalisation de projets de plus grande envergure.

12.57 Le ministère devrait élaborer des lignes directrices plus précises sur l'utilisation des contributions remboursables pour des projets qui nécessitent une aide du MEIR qui excède 100 000 $.

Commentaire du MEIR: La question des lignes directrices concernant les contributions remboursables sera de nouveau examinée.

Les systèmes d'information de gestion

12.58 La gestion du PDlR est appuyée par deux systèmes informatisés d'information de gestion qui comportent une base de données dans laquelle est versée de l'information détaillée sur les projets entrepris aux termes du PDlR. Ces systèmes ont été mis en oeuvre en moins d'un an, ce qui est une période relativement courte, et les travaux entamés se poursuivent.

12.59 Nous avons comparé les données enregistrées dans le Système d'information sur les ressources affectées aux programmes à l'intention de la direction aux renseignements versés aux dossiers qui se rapportent à chaque projet examiné. Nous avons également vérifié si les méthodes de prévision de la trésorerie utilisées dans le système de gestion d'allocation de ressources étaient exactes. Il y avait des erreurs dans les données enregistrées pour presque tous les projets approuvés. Parmi celles-ci, environ la moitié était grave et concernait par exemple le montant de l'aide octroyée ou le nombre d'emplois créés. L'ampleur des erreurs était telle que l'utilité générale du système pour la direction était compromise.

12.60 Certains des problèmes étaient attribuables aux difficultés posées par la définition de l'information qu'il fallait consigner dans certaines zones de données. D'autres découlaient d'erreurs dans les données d'entrée initiales ou de piètres méthodes de vérification et de mise à jour des nombreuses données nécessaires au système. Dans la plupart des régions, aucune copie des imprimés n'était versée aux dossiers. Il s'en est suivi que les responsables de l'examen des projets n'ont pu déceler les erreurs et les corriger. Mais le problème fondamental semblait découler d'un manque de clarté à propos de la responsabilité du contrôle de la qualité de l'information introduite dans les systèmes et du fait que les agents chargés de l'examen des projets n'étaient pas obligés d'utiliser cette information pour analyser les projets. À la fin de notre vérification, les bureaux régionaux prenaient des mesures pour résoudre les problèmes les plus sérieux que nous avons relevés, et les définitions étaient n voie d'être clarifiées.

12.61 Le ministère devrait clarifier la responsabilité du contrôle de la qualité des données introduites dans les systèmes d'information et il devrait revoir dans quelle mesure toutes les données exigées par le système sont nécessaires. Il devrait également élaborer des méthodes qui permettent de s'assurer que les données sont exactes et mises à jour au besoin. En outre, comparer les données des systèmes d'information aux données versés aux dossiers sur les projets devrait faire partie des activités de vérification interne.

> Commentaire du MEIR: Les directeurs exécutifs régionaux et les autres gestionnaires de centres de responsabilité chargés d'exécuter le PDIR sont responsables de la qualité des données. Les procédures seront élaborées par chaque centre de responsabilité sous la direction fonctionnelle de l'administration centrale. Les éléments de données font actuellement l'objet d'un examen.

Consultation des directions à vocation sectorielle

12.62 D'après la politique et la directive administrative relatives au PDlR, les directions à vocation sectorielle de l'administration centrale doivent être consultées pour les projets qui nécessitent une aide du MEIR supérieure à 250 000 $, même si l'examen des demandes et la recommandation de leur acceptation ou de leur refus relèvent des bureaux régionaux. Cette exigence a été respectée.

12.63 Dans le cas des projets oû le conseil donné par la direction sectorielle a été consigné dans les documents d'approbation, nous avons vérifié si ces documents reflétaient exactement et entièrement le conseil qu'elle avait fourni. Dans cinq cas, les documents de projets ne reflétaient pas bien les préoccupations exprimées par la direction sectorielle. Dans sept autres cas, des bureaux régionaux ont pris des décisions avant de recevoir l'appui officiel de la direction sectorielle.

12.64 Le conseil donné était parfois ambigu; il indiquait qu'on appuyait le projet, puis il relevait de graves problèmes liés à ce projet. Dans le cas d'un projet, qui comprenait une aide du MEIR de l'ordre de 3,8 millions de dollars, la direction sectorielle a précisé à la fois que la compagnie avait les ressources nécessaires pour mettre le projet en oeuvre sans l'aide du PDlR et que la compagnie devrait obtenir une aide financière à cause du fait qu'un projet semblable avait été financé dans une autre compagnie, en vertu d'un autre programme du MEIR.

Lettre d'offre

12.65 Une lettre d'offre officielle est envoyée dans le cas de chaque projet accepté. Elle renferme des renseignements cruciaux sur les coûts admissibles à l'aide, le pourcentage de l'aide du MEIR, les modalités de paiement, la date de production commerciale, le contrôle des charges, la

description du projet, les modalités de remboursement, l'avoir propre requis et d'autres clauses considérées appropriées dans les circonstances. Une fois signée par le requérant et le MEIR, la lettre d'offre devient un contrat liant les deux parties.

12.66 Nous avons examiné les lettres d'offre pour tous les projets de notre échantillon et nous avons remarqué que beaucoup donnaient une vague description du projet, rendant ainsi très difficile la détermination des coûts admissibles ou de toute mesure de recouvrement, s'il y a lieu. En otre, la plupart ne comprenaient aucune définition de la période de contrôle, c'est-à-dire la période au cours de laquelle une installation doit assurer la production commerciale et plus de 50 p. 100 de l'actif financé par le MEIR doit être utilisé.

12.67 Bon nombre de lettres comportaient une clause qui indiquait que d'autres sources de fonds publics avaient été envisagées pour en arriver au montant offert par le MEIR. Toutefois, le contrat ne comprenait pas d'exigences particulières selon lesquelles le requérant devait en aviser le MEIR s'il recevait d'autres fonds publics. En vertu du Règlement, tout changement important dans d'autres sources d'aide publique doit d'abord être approuvé, par écrit, par le ministre. Le terme "important: n'était pas défini, ni le droit du MEIR de réexaminer le montant de son aide énoncé explicitement.

12.68 Le ministère devrait établir des lignes directrices sur la nature des renseignements à inclure dans la description du projet.

Commentaire du MEIR: Le Ministère élaborera des lignes directrices concernant la nature des renseignements à donner dans la description du projet.

12.69 Dans ses lettres d'offre, le ministère devrait inclure:

- la définition des termes clés;

- la nécessité d'être avisé lorsque le requérant reçoit d'autres fonds publics et le droit de réviser le niveau d'aide accordé.

Commentaire du MEIR: Une liste de définitions sera établie et annexée à chaque lettre d'offre. La lettre type sera modifiée de manière à faire état d'une aide reçue d'autres sources et, le cas échéant, de la réduction du montant offert.

Autres exemples de cas

12.70 Dans les cas qui suivent, certains des problèmes que nous avons observés se retrouvent dans le même projet.

Cas 1 Admissibilité du projet, avantages économiques ou sociaux, systèmes d'information de gestion

12.71 Le 23 septembre 1983, le ministre annonce le versement d'une contribution de 5 millions de dollars à une fondation à but non lucratif. Le MEIR reçoit une demande d'aide officielle le 13 octobre 1983. Le projet est approuvé conformément aux articles du Règlement qui exigent que le requérant fournisse des services spécialisés liés à des affaires commerciales afin de favoriser le développement industriel. Une affaire commerciale correspond à une activité de fabrication, de transformation ou de tourisme, ou à un service désigné.

12.72 Le requérant se décrit comme un trust national dont l'objectif est de conserver des bâtiments, des sites et des régions naturelles importantes pour le patrimoine du pays. Dans d'autres dossiers, on a indiqué que son objectif était la restauration de bâtiments et de rues et que le projet était surtout un projet de réaménagement qui devait favoriser les activités de commerce de détail.

12.73 La Direction générale du tourisme du MEIR fait savoir que le requérant est admissible parce que, en revitalisant le centre ville, la région deviendrait plus attrayante pour les affaires commerciales comme les organisateurs de voyages, et en redonnant un nouveau souffle à la collectivité, la ville deviendrait plus attrayante pour les fabricants et les entreprises de transformation. Il n'y a aucune indication dans le dossier sur la façon dont le projet favoriserait le développement industriel en fournissant des services spécialisés, tel que stipulé dans le Règlement.

12.74 La création de 1 000 emplois est attribuée au projet. Ce résultat se fonde sur un calcul qui comprend les emplois en construction et les nouveaux emplois indirects dans les entreprises du centre-ville, bien qu'il soit contraire d'inclure de tels emplois selon les pratiques courantes du PDlR.

12.75 Bien que le montant total du fonds de 5 millions de dollars accordé au projet ait été donné à l'avance au requérant, en février 1984, aucune dépense n'était consignée dans les systèmes d'information de gestion du PDlR. Le paiement anticipé pour ce projet décennal a été expliqué par le fait que la fondation pourrait alors mieux planifier et administrer ses activités. Toutefois, la description du projet dans le contrat n'expliquait pas en détail comment le fonds de 5 millions de dollars serait dépensé.

Cas 2 Admissibilité du projet, avantages économiques ou sociaux, engagement antérieur

12.76 Une association à but non lucratif d'entreprises de traitement des données reçoit une contribution remboursable, à titre provisoire, de 200 000 $, soit 90 p. 100 des coûts admissibles du projet, afin d'entreprendre une étude de commercialisation. En vertu de critères d'admissibilité de l'élément commercialisation du PDlR, l'aide accordée à l'industrie du traitement des données et des services informatiques doit être affectée à la production de logiciels "avancés".

12.77 Au début, le MEIR croyait que le requérant n'était pas admissible, parce qu'il n'avait pas été établi clairement que les membres de l'association s'occupaient principalement de la production de logiciels avancés. Le MEIR demande à l'association de justifier son admissibilité et, après avoir reçu sa réponse, il l'a déclare admissible. Rien n'indiquait si d'autres questions lui seraient posées. Il n'y avait aucune indication dans le dossier sur la façon dont les craintes initiales du MEIR en matière d'admissibilité avaient été apaisées. On ne trouvait pas dans le dossier de précisions sur l'admissibilité du projet, qui comportait la préparation d'un rapport en vue de déterminer les possibilités du marché et de proposer des solutions aux obstacles au commerce pour l'ensemble de l'industrie des logiciels et des services informatiques, plutôt que des logiciels avancés comme tels. Le ministère nous a ensuite fait savoir qu'il considérait l'association admissible, car il croyait que ses membres se dirigeaient vers la mise au point de logiciels; le dossier ne renfermait cependant guère d'information sur l'envergure d'une telle initiative. La mise en application de cet article du règlement a posé des problèmes en raison de la difficulté à définir le terme avance.

12.78 Dans le contrat, en date du 15 août 1984, on cite d'abord comme date d'entrée en vigueur de l'aide la date à laquelle le MEIR a indiqué qu'il a reçu la demande, soit le 24 avril 1984. Ceci est antidaté au 1er mars 1984, contrairement à l'article 29 du Règlement qui stipul que le ministre ne peut effectuer une contribution pour couvrir une dépense engagée, avant la réception de la demande. La première demande du requérant comprend des coûts salariaux qui datent du 1er mars

1984, ce qui signifie que l'association a mis en oeuvre le projet avant de connaître la décision du MEIR.

12.79 Au moment oû la demande a été faite, en vertu du PDlR, un haut fonctionnaire du MEIR occupait un poste au sein de l'association, dans le cadre du Programme Echanges Canada, jusqu,au 30 juin 1984. Le but était de prolonger cette affectation afin que le fonctionnaire puisse mener à bien le projet du PDlR pour le compte de l'association. Cette dernière a été obligée de rembourser au MEIR, en vertu du Protocole d'entente Echanges Canada, les coûts salariaux engagés jusqu'au 30 juin 1984. Toutefois, nous avons constaté que le MEIR avait été avisé par l'association qu'elle ne pourrait honorer cet engagement au- delà du 1er mars 1984. Le remboursement pour la période allant du 1er janvier au 31 décembre 1984 n'a pas été fait avant le 21 janvier 1985, et c'est en fait le MEIR qui a différé les paiements, en vertu du PDlR. Il semble que les fonds du PDlR ont été utilisés de façon à ce que l'association puisse répondre à ses obligations antérieures envers le MEIR en vertu du Protocole d'entente Échanges Canada initial.

Le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense

12.80 Le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense (PPIMD) appuie les ententes internationales de coopération visant le partage des activités de recherche, de développement et de production avec les partenaires du Canada, dans le domaine de la défense. Au moment de notre vérification, son principal objectif consistait à stimuler la croissance économique du Canada en favorisant la promotion des produits de défense ou des produits liés à la défense destinés à l'exportation. Ses objectifs secondaires consistaient à renforcer la base de l'industrie de la défense ainsi qu'à créer et à maintenir une capacité technologique dans ce domaine.

12.81 Une aide est accordée pour la recherche et le développement, l'établissement d'entreprises canadiennes en tant que fournisseurs qualifiés, la modernisation des installations et l'exécution d'études de faisabilité du marché. On évalue à 152,7 millions de dollars les contributions versées en vertu du PPlMD, en 1984-1985.

12.82 Le Programme est administré par l'administration centrale. Au moment de notre vérification, les projets qui requéraient une aide de l'État inférieure à 500 000 $ étaient autorisés au niveau du sous-ministre adjoint. Les projets qui dépassaient 500 000 $ étaient approuvés par le ministre. Les demandes d'aide de plus e 10 millions de dollars devaient être approuvées par le Conseil du Trésor, et celles qui excédaient 20 millions de dollars devaient être autorisées par le Cabinet.

12.83 Au cours de notre vérification de 1982, nous avons examiné le processus d'examen et d'approbation par 1 et C des projets proposés, en vertu du PPlMD, ainsi que les pratiques du ministère visait le contrôle des projets, y compris la détermination des montants dûs à l'État dans le cadre des projets achevés. Dans notre récente vérification, nous avons examiné si des mesures appropriées avaient été prises pour résoudre les problèmes que nous avions relevés.

Évaluation des projets

12.84 Le ministère n'avait pas achevé une directive révisée contenant des lignes directrices sur la façon d'interpréter les critères clés et de les appliquer lors de l'évaluation des projets relatifs au PPlMD. La directive administrative du PPlMD a été approuvée officiellement le 1er septembre 1981. Des efforts considérables ont été investis dans la préparation des projets de directives révisés, en date de février et d'août 1984. En vertu des révisions, aucun projet ne pouvait être financé à moins qu'une aide ne soit requise pour la mise en oeuvre du projet, relativement à l'emplacement, à

l'envergure ou au délai d'exécution proposés. Le projet et le requérant doivent également être rentables; le projet doit offrir des retombées économiques nettes considérables pour le Canada et engendrer un important volume de ventes à l'exportation. Étant donné que la directive qui comporte ces dispositions n'avait pas été achevée ou approuvée officiellement, le ministère n'a pas maintenu une approche uniforme dans l'évaluation des retombées prévues. Tous les critères qu'il fallait prendre en considération dans le calcul des retombées économiques, notamment le ratio ventes à l'exportation par rapport à l'aide reçue et le coût par emploi créé, n'étaient pas toujours consignés dans l'évaluation des projets. Il était donc très difficile de comparer les projets et de les classer.

12.85 Le ministère devrait mettre au point la directive administrative visant le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense et la faire approuver par le Conseil du Trésor.

> Commentaire du MEIR: Les conditions ont été établies pour soumission au Conseil du Trésor en août 1984 avec un Manuel des directives administratives et des procédures. Étant donné la situation, en automne et en hiver de 1984-1985, il était prudent de retarder la demande d'approbation par le Conseil du Trésor vu qu'un certain nombre d'événements touchant le PPIMD se déroulaient, notamment les travaux du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, la négociation d'un protocole d'entente avec l'Association des industries aérospatiales du Canada, un examen mené par le Bureau de vérification interne et la vérification intégrée actuelle. Un plan de travail visant l'élaboration de nouvelles conditions à soumettre à l'approbation du Conseil du Trésor ainsi que de directives et de manuels connexes est en voie d'exécution et devrait être terminé à la fin de l'automne.

12.86 Tous les critères concernant les retombées économiques devraient être pris en considération dans l'évaluation des projets.

> Commentaire du MEIR: Depuis un an, le Ministère effectue une évaluation des retombées économiques de tous les projets. De plus, les nouvelles conditions et la nouvelle directive traiteront explicitement des critères de sélection de projet qui doivent être appliqués pour tous les projets. Ces critères permettront de comparer les projets.

Niveau d'aide

12.87 Le niveau maximum d'aide, sauf dans certains cas, s'élève à 50 p. 100 des coûts admissibles. À la fin de 1982, le ministère a indiqué que le niveau ordinaire de l'aide accordée en vertu du PPlMD serait réduit à 35 p. 100.

12.88 Dans le cas de la plupart des projets, le niveau d'aide accordé n'était pas lié à des facteurs comme -la situation financière du requérant et sa capacité de mettre le projet en oeuvre, et les dossiers ne renfermaient aucune analyse d'autres niveaux possibles de financement. L'ébauche de directive visant les projets liés au PPlMD indique que le montant de l'aide accordée par le MEIR devrait correspondre au montant minimum requis pour la mise en oeuvre d'un projet. Toutefois, sans un lien explicite entre le besoin d'une aide et le niveau d'aide à accorder en vertu du PPlMD, il est difficile pour le ministère de savoir si l'aide offerte correspond vraiment au minimum requis.

12.89 Le ministère devrait bien consigner le lien entre le niveau d'aide et le besoin du requérant en matière d'aide financière.

> Commentaire du MEIR: Le Ministère souscrit en principe à la recommandation, mais il désire signaler, qu'en pratique, le lien entre le niveau d'aide et le besoin d'aide peut rarement

être mesuré avec précision et documenté. Dans l'évaluation des projets, le Ministère continuera de prendre en considération et de documenter l'aide dont les entreprises ont besoin pour réaliser des projets particuliers, les retombées économiques prévues du projet ainsi que le niveau d'aide nécessaire pour leur permettre de soutenir, à long terme, la concurrence étrangère.

Renseignements sur les ventes liées aux projets

12.90 La valeur des ventes qui doit découler d'un projet constitue l'un des facteurs les plus importants à prendre en considération dans l'évaluation des projets. Bien que le PPlMD ait été en vigueur depuis de nombreuses années, le ministère ne compare pas les ventes réelles attribuables à l'aide offerte en vertu du PPlMD et les ventes prévues au moment où l'aide a été approuvée. Ce fut le cas de 25 des 31 projets applicables que nous avons examinés dans notre échantillon. De tels renseignements seraient utiles pour déterminer si les prévisions de vente dans les nouvelles demandes sont raisonnables. Cette mesure est particulièrement importante, car dans de nombreux projets, les requérants reçoivent régulièrement de l'aide en vertu du PPlMD.

12.91 Le ministère devrait comparer les ventes réelles attribuables à l'aide offerte en vertu du PPIMD et les ventes prévues, au moment où les projets ont été approuvés, et fournir des documents à l'appui.

Commentaire du MEIR: Le Ministère souscrit à cette recommandation. On tient compte de cette question dans l'élaboration des nouvelles conditions et directives. Cependant, le Ministère doit signaler que de mettre en oeuvre un système complet pour le contrôle global, y compris une comparaison des ventes prévues et réelles, nécessiterait plus de ressources que celles dont nous disposons pour cette tâche.

Surveillance des projets

12.92 Les projets approuvés doivent être contrôlés afin de s'assurer que les fonds versés dans le cadre du PPlMD sont déboursés et utilisés conformément aux clauses du contrat. Nous avons relevé des lacunes majeures dans la surveillance des projets approuvés. Dans 40 p. 100 des cas que nous avons examinés, nous n'avons trouvé aucun rapport d'avancement des projets ni autres rapports de surveillance.

12.93 Les projets devraient également faire l'objet d'une vérification pour s'assurer que seuls les coûts admissibles ont été demandés par la compagnie et payés par le ministère. Le MEIR fait appel au Bureau des services de vérification (BSV) du ministère des Approvisionnements et Services pour la vérification des projets liés au PPlMD. Toutefois, le MEIR n'avait pas établi les modalités du mandat du BSV en ce qui concerne la sélection de projets, l'étendue et la fréquence de la vérification, ou la nature des rapports à présenter sur le déroulement général des vérifications des projets. Nous avons relevé dans notre échantillon onze projets qui n'ont pas été vérifiés, bien que ceux-ci datent de deux ou trois ans. Le ministère n'avait pas établi une système pour consigner les vérifications effectuées ou à faire, ou pour établir un rapport sur le déroulement des vérifications en cours. Il était conscient de la nécessité de traiter ces questions, mais n'avait pas encore achevé ni mis en oeuvre une politique sur la vérification des projets relatifs au PPlMD.

12.94 Le ministère devrait mettre au point sa politique et son approche relatives à la vérification des projets liés au PPIMD.

Commentaire du MEIR: Le Ministère souscrit à cette recommandation. On tient compte de

cette question dans l'élaboration des nouvelles conditions et directives. À la fin de 1954, le Ministère a mis sur pied un système obligeant Approvisionnements et Services Canada à effectuer une vérification de tous les projets réalisés dans le cadre du PPIMD et à présenter un rapport trimestriel sur l'état d'avancement des opérations de vérification.

Remboursement de l'aide de l'État

12.95 Les ententes d'aide pour les contrats de développement à frais partagés prévoient le remboursement des contributions de l'État, en vertu de certaines conditions. L'entente normative stipule que la compagnie doit rembourser "tous profits provenant du travail ou de futurs contrats découlant du travail qui excèdent des sommes que le ministre de l'Expansion industrielle régionale considère comme justes et raisonnables jusqu'à ce que la contribution de Sa Majesté soussignée lui soit remboursée en totalité".

12.96 Le ministère n'a pas encore précisé ce que signifie "juste et raisonnable", même si nous avons relevé ce problème en 1982, et il a indiqué qu'il était en voie d'établir des modalités de remboursement en vertu du PPlMD. Le ministère et les compagnies financées ont besoin de cette information afin de savoir quel montant rembourser et à quelle date ce remboursement doit être effectué.

12.97 La nécessité d'établir ce que signifie "juste et raisonnable" et d'inclure cette définition dans les contrats du PPlMD s'est manifestée dans un cas où le ministère avait de la difficulté à obtenir un remboursement de 2 millions de dollars dans le cadre d'un projet fructueux du PPlMD. La compagnie considérait que ses profits étaient justes et raisonnables et elle a rejeté la demande de remboursement du ministère. Ce dernier poursuit l'affaire.

12.98 Le ministère avait également de la difficulté à obtenir les renseignements dont il avait besoin pour déterminer les remboursements auxquels il avait droit. À chaque année, à la fin de l'exercice financier des compagnies concernées, il a demandé des renseignements à celles-ci sur les ventes et les profits découlant des projets du PPlMD. Environ un tiers des compagnies n'ont pas répondu à la première demande de renseignements. Dans certains cas, le ministère a dû attendre jusqu'à deux ans avant de donner suite à ces demandes. Par conséquent, il n'a pu déterminer ni recouvrer en temps opportun des sommes qui devaient éventuellement être remboursées à l'État.

12.99 Le ministère devrait consigner les lignes directrices qui définissent ce que sont des "profits justes et raisonnables" et établir des méthodes pour déterminer et obtenir les remboursements.

Commentaire du MEIR: En raison surtout de la difficulté à trouver à l'expression "profits justes et raisonnables" une définition nette qui ne prête pas à controverse, le Ministère se sert, de plus en plus souvent, de conditions de remboursement nettes et précises. Il est prévu que les nouveaux accords de contribution qui sont en train d'être élaborés avec les nouvelles conditions et directives ne feront pas état de "remboursements et cas de profits justes et raisonnables".

Systèmes d'information de gestion

12.100 Des renseignements clés sur le rendement des projets du PPlMD n'étaient pas consignés dans le Système d'information sur les ressources affectées aux programmes à l'intention de la direction, principal système d'information sur les programmes du ministère. Par conséquent, on ne pouvait obtenir de renseignements sur le rendement de base des programmes, comme les prévisions

en matière de ventes à l'exportation et de création d'emplois. En ce qui concerne le principal système financier, le Système de gestion d'allocation de ressources, nous avons constaté plusieurs erreurs dans les relevés de l'aide cumulative accordée et des fonds disponibles pour les prochaines années.

12.101 Le ministère est conscient de la nécessité de consigner dans ces systèmes des renseignements complets et exacts sur les projets du PPlMD. Une initiative a été entreprise - à cet effet en avril 1984.

12.102 Cas spécial. Établissement de l'industrie des hélicoptères. En vertu d'un contrat, en date du 5 janvier 1984, le Canada acceptait de fournir une contribution de 210 millions de dollars américains à une société en vue de l'aider à établir une industrie de fabrication d'hélicoptères au Canada. Cette contribution était partagée entre le MEIR (60 p. 100 ou 126 millions de dollars américains) et le gouvernement du Québec (40 p. 100 ou 84 millions de dollars américains). Le coût total du projet devait s'élever à 392 millions de dollars, et il ne comprenait pas les coûts de mise au point de moteurs et d'autres coûts qui s'y rattachent. La compagnie devait fournir 182 millions. En 1984-1985, les paiements versés par le MEIR se chiffraient à environ 44 millions.

12.103 Nous avons examiné les renseignements sur lesquels a été fondée la décision de mettre le projet en oeuvre, ainsi que les renseignements sur les retombées prévues du projet.

12.104 L'analyse du ministère, qui portait sur les ventes prévues d'hélicoptères, la création d'emploi et d'autres retombées, a indiqué que le projet apporterait au Canada des retombées économiques nettes de l'ordre de 219 millions de dollars canadiens. Cette évaluation était fondée sur une prévision des ventes totales, y compris les ventes militaires et civiles et les ventes de pièces de rechange, qui totalisaient 7,2 milliards de dollars américains.

12.105 Le marché civil était évalué à 5 milliards de dollars (US), d'après une analyse approfondie des prévisions de vente des fabricants et une étude du marché distincte effectuée à la demande du MEIR. Le marché militaire et une hausse des ventes civiles absorbaient le reste des ventes totales prévues, soit 2,2 milliards de dollars ou 30 p. 100.

12.106 Nous admettons le fait qu'il est plus difficile d'établir des prévisions des ventes militaires que celles des ventes civiles. Toutefois, devant l'importance d'une estimation des ventes que l'on attribue à ce marché, nous nous serions attendus à trouver une analyse consignée qui justifie l'estimation à ce niveau pour les ventes militaires. Une telle analyse n'avait pas été entièrement consignée.

12.107 Selon les prévisions du ministère, 2773 emplois en moyenne seront créés grâce au projet. Nous avons constaté qu'en vertu du contrat, la compagnie s'est engagée à créer 250 emplois dans l'ingénierie. Le reste dépend du volume de production découlant des ventes réalisées aux niveaux prévus.

L'Office canadien pour un renouveau industriel

12.108 En juin 1981, l'Office canadien pour un renouveau industriel (OCRI) a été créé dans le cadre d'une nouvelle politique régissant les industries du textile, du vêtement et de la chaussure. L'Office a pour mandat de mettre en oeuvre un programme quinquennal d'aide provisoire afin de réduire la dépendance de ces industries à l'égard de mesures spéciales de protection. Le conseil d'administration de l'Office compte tout au plus 17 membres, dont 12, qui proviennent de l'extérieur de la fonction publique, sont nommés par le gouverneur en conseil et 5 représentent des ministères et

organismes gouvernementaux. Le président et le vice-président sont des membres du secteur privé. Le sous-ministre du MEIR est l'un des cinq membres du secteur public.

12.109 L'aide est offerte dans le cadre de deux programmes: le Programme sectoriel et le Programme de développement industriel et commercial. Le Programme sectoriel a pour objectif la restructuration, la modernisation et la rationalisation des industries du textile, du vêtement et de la chaussure. L'Office fournit des fonds aux entreprises viables et fortes dans ces secteurs en vue d'établir des industries concurrentielles et de réduire la dépendance devant les restrictions imposées aux importations. Le Programme de développement industriel et commercial a pour objectif de créer des emplois ainsi que de renforcer et de diversifier l'économie dans les secteurs qui dépendent des industries du textile, du vêtement et de la chaussure. Il est administré conjointement par l'Office et par le MEIR: les employés du MEIR effectuent des analyses des projets et l'OCRI prend les décisions concernant l'aide à accorder.

12.110 Dans le cadre de ces programmes, l'aide est offerte sous forme de contributions. Le budget actuel des contributions pour le mandat quinquennal de l'OCRI s'élève à 351,7 millions de dollars. Le Programme sectoriel absorbe 241,5 millions de dollars ou 69 p. 100 du budget et le Programme de développement industriel et commercial en absorbe 110,2 millions ou 31 p. 100.

Responsabilité

12.111 L'OCRI est assujetti au Règlement sur le renouveau industriel canadien lorsqu'il s'agit d'accepter ou de rejeter les demandes et de déterminer le montant de l'aide à autoriser. La décision du conseil est finale. Il n'y a aucune disposition qui permette la révision des décisions de la part du ministère ou de son ministre. Par conséquent, bien que les fonds de l'OCRI fassent partie du crédit des subventions et des contributions générales du MEIR et que son personnel soit composé d'employés du MEIR, on peut difficilement tenir la direction du ministère ou le ministre responsable des décisions prises en vertu de ce programme. Un comité spécial de ministres, présidé par le Premier ministre, assure la supervision des activités de l'OCRI. Le comité s'est réuni pour recevoir les rapports de l'OCRI, mais il n'a pas joué un rôle actif dans l'examen des décisions du conseil.

12.112 De fait, bien que l'Office dépense les fonds accordés au MEIR par le Parlement, il n'est pas tenu de rendre compte de ses activités ou décisions au ministère. Ce dernier détient 1 des 17 votes au sein du conseil. L'OCRI n'a pas été cité de façon explicite dans le Budget principal de dépenses du MEIR, ceci jusqu'en 1985-1986, bien que d'autres programmes qui comprennent des dépenses moins élevées y aient été mentionnés.

Conformité au Règlement sur le Programme

12.113 Dans notre examen des projets financés pas l'OCRI, nous avons relevé un certain nombre de secteurs oû les pratiques auxquelles l'OCRI avait recours n'étaient pas conformes à son Règlement.

12.114 Admissibilité des projets. L'OCRI a accordé des contributions pour des études d'experts-conseils portant sur la préparation de plans de rstructuration et d'analyses globales des compagnies qui ont présenté une demande, bien que cette pratique ne soit pas autorisée par le Règlement. En novembre 1984, l'OCRI avait attribué environ 8,5 millions de dollars à de telles études. Lorsque nous avons mentionné ce fait au personnel de l'OCRI, il nous ont dit qu'ils ne savaient pas qu'il n'était pas permis d'accorder des contributions pour des études d'experts-conseils. Depuis, le Règlement a été modifié afin de rendre ces études admissibles.

12.115 Contributions remboursables. L'un des articles du Règlement stipule que le remboursement total de la contribution doit être une condition relative à l'attribution de l'aide, bien que le conseil puisse renoncer à cette condition. Cette pratique est conforme à l'approche visant le financement de projets rentables qui sont entrepris par des compagnies solides et qui sont susceptibles de réussir. L'objectif du Programme était donc d'offrir certaines contributions dans les cas où les fonds publics seraient remboursés, mais l'OCRI n'a fait que trois offres de contributions remboursables sur les 281 projets approuvés jusqu,à la mi-décembre 1984. Dans deux cas, le conseil a changé en contributions non remboursables des recommandations qui proposaient des contributions remboursables. Dans notre examen d'autres dossiers relatifs à des projets, nous n'avons trouvé aucune donnée qui indique que le conseil avait renoncé explicitement aux conditions de remboursement.

12.116 Le personnel de l'OCRI a indiqué que les contributions remboursables ne constitueraient guère un stimulant pour l'industrie et feraient augmenter considérablement les coûts d'administration. Toutefois, ces coûts n'avaient pas été calculés ou analysés. En fait, la décision consistait en une réorientation de la politique de façon à s'éloigner du but du programme, tel que stipulé dans son Règlement.

12.117 Besoin d'aide. En vertu du Règlement régissant le Programme de développement industriel et commercial, seuls les projets d'immobilisations qui sont entrepris après l'approbation d'une demande sont admissibles à une contribution. Les procédés de l'OCRI n'ont pas toujours été conformes à cette disposition. Nous avons relevé des cas où les requérants avaient soit amorcé des projets, soit engagé des dépenses relatives aux projets avant de demander une aide auprès le l'OCRI.

12.118 Type d'aide. Dans deux cas, l'OCRI a offert une aide qui totalisait 75 000 $, sous la forme de subventions plutôt que de contributions. Ces projets portaient sur une foire commerciale et un défilé de mode. Ils ont été approuvés malgré le fait que le Règlement stipulait des contributions plutôt que des subventions et que les requérants eux-mêmes n'étaient pas admissibles.

12.119 Après avoir fait l'offre, l'OCRI s'est rendu compte qu'il n'était pas autorisé à offrir ce type d'aide, en vertu de son Règlement. Les subventions ont ensuite été financées dans le cadre du Programme d'aide aux établissements de 1 et C. Le Programme fournit des subventions, mais elles sont destinées aux bourses d'études et à des études. À notre avis, ces subventions ont été autorisées à tort.

Consultations du MEIR

12.10 Lorsque l'OCRI a été établi, des dispositions ont été prises en vue de la consultation de la Direction des textiles, des vêtements et des chaussures du MEIR. Ce processus de consultation devait permettre d'éviter le chevauchement des efforts et de s,assurer que l'OCRI aurait accès aux connaissances du MEIR dans ce domaine. Dans le formulaire interne de présentation des cas au conseil, une partie était réservée aux résultats de la consultation. Jusqu'à la mi-mai 1983, le personnel du MEIR était chargé d'évaluer les projets et aussi d'indiquer s'ils bénéficiaient ou non de l'appui du ministère. Depuis lors, le MEIR et l'OCRI ont convenu que la direction sectorielle ne formulerait des commentaires que sur des considérations se rapportant au marché intérieur ou international.

12.121 Dans notre examen des dossiers relatifs aux projets jusqu'à mai 1983, nous avons constaté que les demandes présentées au conseil avaient souvent un caractère erroné quant à la consultation de la direction sectorielle du MEIR. Des 63 contributions approuvées par l'OCRI en vertu du Programme sectoriel jusqu'à cette date, 21 n'ont pas été appuyées par la direction sectorielle

du MEIR. Cependant, dans bien des documents présentés au conseil par le personnel de l'OCRI, on n'indiquait pas que la direction sectorielle n'appuyait pas le projet ou alors on précisait qu'elle l'appuyait mais avec certaines réserves. Nous avons également relevé deux cas où on affirmait que le MEIR appuyait un projet, tandis que le ministère avait affirmé explicitement le contraire. Après la mi-mai 1983, dans deux autres cas, on a affirmé que la direction sectorielle du MEIR accordait son appui, mais cela n'était pas indiqué dans la documentation du MEIR.

12.122 Dans le cas du projet comprenant la plus grande contribution approuvée par le conseil (30 millions de dollars pour un projet d'immobilisations échelonné sur quatre ans), les documents soumis au conseil renfermaient une information très poussée sur le plan de restructuration. Nous avons constaté cependant que le MEIR avait fait remarquer à l'OCRI que de fermes engagements avaient déjà été pris à l'égard de certains grands projets du Programme. Cela signifiait que la compagnie aurait engagé ces dépenses même si elle n'avait pas reçu d'aide, afin de maintenir sa position sur le marché intérieur. Cette information n'était pas indiquée dans la documentation sommaire du projet présentée aux membres du conseil. Un représentant du MEIR a assisté aux réunions du conseil et il a présenté la position du ministère, dans ce cas et dans d'autres, mais cela a constitué une rupture des pratiques internes de traitement des projets.

Conformité au but du Programme

12.123 L'OCRI a été établi en vue d'aider l'industrie à devenir plus concurrentielle et moins dépendante des mesures de restriction des importations. Aucune aide ne doit être accordée aux projets d'expansion dans l'industrie, sauf s'ils sont liés à des initiatives de modernisation. Nous avons toutefois relevé le fait que l'OCRI a fourni de l'aide à quatre compagnies dans un sous-secteur, ce qui a entraîné une augmentaion de la capacité de 62 p. 100. Au moment où ces projets ont été étudiés, l'industrie faisait des démarches auprès du ministère des Affaires extérieures et du MEIR afin que d'autres mesures de restriction des importations soient imposées pour protéger cet accroissement prévu de la capacité.

Évaluation du programme

12.124 D'après le plan d'évaluation des programmes du MEIR, le programme de l'OCRI ne sera pas évalué avant 1988-1989, bien que le mandat de l'Office prenne fin en 1986-1987. Nous croyons qu'une prompte évaluation de l'OCRI et l'efficacité de cette approche sont particulièrement importantes, parce que le programme de l'OCRI sert de modèle pour l'application du Programme de développement économique des autochtones du MEIR.

12.125 Comme la Direction de l'évaluation des programmes ne prévoyait pas entreprendre une évaluation avant 1988-1989, l'OCRI était sur le point d'amorcer sa propre évaluation. Au moment où nous avons achevé notre vérification, l'OCRI avait retenu les services d'experts-conseils pour procéder à l'évaluation initiale.

12.126 Le MEIR devrait, pour éviter des difficultés dans des programmes future semblables à celui de l'OCRI, faire en sorte de s'assurer:

- qu'au chapitre de la responsabilité, un lien soit clairement établi entre le programme et le ministre ou le ministère au nom du ministre;

- que l'on effectue un examen périodique des règlements ou des directives qui régissent le programme;

- que l'on vérifie si les règlements et les directives sont respectés;

- que l'on prenne dès le début des dispositions en vue de l'évaluation du programme.

Commentaire du MEIR : Le Ministère souscrit à cette recommandation.

Les ententes auxiliaires fédérales-provinciales

12.127 En 1974, le gouvernement fédéral a signé des ententes-cadres de développement de dix ans avec toutes les provinces, sauf l'Ile-du-Prince-Édouard où un Plan d'ensemble de développement existait déjà. Ces ententes énonçaient les objectifs généraux de développement de chaque province et la façon de les atteindre par le truchement d'une série d'ententes auxiliaires fédérales-provinciales plus précises. Quand les ententes-cadres de développement et le Plan d'ensemble vinrent à échéance le 31 mars 1984, ils furent remplacés par les ententes de développement économique et régional qui sont des mécanismes analogues, de même durée, qui doivent permettre de répondre aux besoins spéciaux de chaque province en matière de développement économique, tout en réduisant les disparités régionales. Les ententes auxiliaires demeurent actives jusqu'à la date d'expiration de chacune. En 1984-1985, les dépenses du MEIR, au chapitre des ententes auxiliaires, ont été de l'ordre de 174,1 millions de dollars. Au cours de la vérification, nous avons passé en revue des projets mis en oeuvre en vertu de 18 ententes auxiliaires, du Plan d'ensemble de développement pour l')le-du-Prince-Edouard, de la Stratégie fédérale de développement de l')le-du-Prince-Edouard et, enfin, du Projet de développement de l'avenue du Portage-Nord.

12.128 Les ententes auxiliaires sont les moyens par lesquels les projets sont autorisés et les engagements financiers conclus. De façon générale, elles sont administrées par un comité de gestion formé de représentants de la province, du MEIR et d'autres ministères fédéraux selon le cas, la représentation des deux ordres de gouvernement étant la même. Les anciennes ententes auxiliaires conclues aux termes des ententes-cadres de développement étaient la plupart du temps mises en oeuvre sous la surveillance des provinces. Les décisions d'approuver les projets sont prises par le comité de gestion et sont fondées sur les propositions soumises par les représentants des provinces. Les ententes auxiliaire plus récentes prévoient des programmes dont la mise en oeuvre est assurée directement par le gouvernement fédéral, de même que par les gouvernements provinciaux.

Examen et approbation des projets

12.129 Nous avons examiné le processus d'approbation de certains projets dans le cadre des ententes auxiliaires et vérifié si ceux-ci étaient conformes aux objectifs des ententes en vertu desquelles ils avaient été approuvés. Nous avons aussi voulu savoir si le besoin d'obtenir de l'aide du MEIR avait été pris en considération et si les modes de paiement étaient conformes aux conditions des ententes telles qu'elles avaient été approuvées.

12.130 Élargissement des objectifs et des critères d'admissibilité. Toutes les ententes auxiliaires que nous avons passées en revue comportaient des énoncés d'objectifs. Dans bon nombre d'entre elles, ces objectifs avaient été transformés en critères d'admissibilité aux fins de l'évaluation des projets. Nous avons cependant relevé plusieurs cas où les projets approuvés n'étaient pas conformes aux objectifs de l'entente auxiliaire ou du programme précis en vertu duquel ils avaient été approuvés. Deux ententes ont été retenues où le comité de gestion avait élargi les objectifs ou les critères d'admissibilité pour permettre d'englober des projets qui, autrement, n'auraient pas été admissibles. Cela constituait, à notre avis, une modification de l'essence même des ententes et outrepassait les pouvoirs du représentant du MEIR au sein du comité de gestion. Des modifications

semblables ont été apportées à deux autres ententes avec l'autorisation explicite du ministre. La plupart des ententes auxiliaires signées après le 1er avril 1984 exigent l'approbation du Conseil du Trésor et du gouverneur en conseil pour toute modification des objectifs.

12.131 Voici deux programmes d'une entente auxiliaire dont les objectifs et les critères d'admissibilité ont été élargis sans l'autorisation du ministre. On en trouvera d'autres exemples aux paragraphes 12. 146 à 12. 162 de la section intitulée "Autres exemples de cas".

12.132 Entente auxiliaire sur l'est de l'Ontario - Programme touristique. Ce programme, doté d'un budget de 3,7 millions de dollars, partagé également entre le MIR et l'Ontario, a été mis sur pied "afin d'encourager le secteur privé à investir dans des installations touristiques importantes par la réalisation d'études de faisabilité de projets et le financement d'une infrastructure touristique choisie".

12.133 Au cours de la vérification, nous avons remarqué que l'objectif de l'entente - avait été élargi par le comité de gestion pour englober les parcs provinciaux, les évènements spéciaux et les festivals. On n'a pas demandé au ministre d'approuver cette modification. À notre avis, environ 35 p. 100 des projets autorisés n'étaient pas conformes aux objectifs approuvés à l'origine. En voici quelques exemples:

	Montant total approuvé
Parcs provinciaux	
Centre du Sentier Frontenac	350 000 $
Belvédère du Bon-Écho	220 000 $
Amphithéâtre de Murphy's Point	80 000 $
Évènements spéciaux et festivals	
Old Fort Renry - Cérémonie du crépuscule	335 000 $
150e anniversaire du Canal Rideau	74 000 $
Jamboree William Tell	65 300 $
Festival des)les	40 000 $
Riverfest 83	40 000 $
Tournoi de hockey - Jour du Canada	27 300 $
Festival de musique de Quinte	25 000 $

Remarque: la proportion de la part du MEIR est de 50 p. 100.

12.134 Dans le cas du projet relatif au Centre Frontenac, le ministre du MEIR a rejeté une demande de fonds supplémentaires pour couvrir un dépassement de coûts de l'ordre de 80 000 $, pour la raison qu'aucun financement supplémentaire ne devait être accordé pour des projets qui relèvent de la compétence provinciale. Cependant, à peine deux mois plus tard, le comité de gestion approuvait l'affectation de 50 000 $ au titre du dépassement des coûts sans redemander l'autorisation du ministre.

12.135 Entente auxiliaire sur l'est de l'Ontario - Programme de subventions aux petites entreprises. Ce programme, dont l'affectation de 10 millions de dollars est assumée à part égale par l'Ontario et le MEIR, a été mis sur pied afin d'aider les petites entreprises de l'est de l'Ontario. Il ne propose cependant aucune définition de ce qu'est une petite entreprise. Nous avons remarqué que les critères d'admissibilité du programme ont été élargis par le comité de gestion afin d'englober les entreprises relativement importantes, dont une avait un chiffre d'affaire qui atteignait 76 millions de dollars et qui employait 700 personnes. En vertu de la Loi sur les prêts aux petites entreprises du

MEIR, une petite entreprise désigne normalement celle dont le chiffre d'affaire ne dépasse pas deux millions de dollars.

12.136 Les gestionnaires du programme nous ont fait savoir que le comité de gestion en avait déplacé l'objectif original dont l'accent portait sur les petites entreprises, sans toutefois demander au ministre d'approuver cette modification.

12.137 Besoin d'aide. La plupart des ententes auxiliaires ne comportent pas de disposition stipulant qu'un appui gouvernemental ne sera accordé qu'aux projets qui autrement ne pourraient être mis de l'avant à l'endroit et selon le calendrier proposés toute - en conserant la même ampleur. Cela signifie que rien n'exige que les gestionnaires du programme tiennent compte du fait qu'un projet a besoin ou non de fonds publics pour être lancé. Il se peut, en conséquence, que des fonds soient octroyés à des projets qui n'ont pas besoin de l'appui du MEIR.

12.138 Nous croyons que, chaque fois qu'il convient de le faire, les ententes devraient comprendre une clause de ce genre et nous avons remarqué que cela était effectivement le cas de certaines ententes auxiliaires conclues récemment. En l'absence de cette exigence, il semble, avons-nous constaté, que certains projets financés étaient déjà en cours ou qu'ils auraient pu être entrepris sans l'aide du MEIR.

12.139 Entente auxiliaire sur l'est de l'Ontario - Programme touristique. Une entreprise a été autorisée à louer un terrain de la Commission de la capitale nationale pour une période de 40 ans, à condition qu'elle y construise un pavillon et une marina. En 1983, l'entreprise a présenté une demande d'aide en vertu du programme touristique pour la construction de l'établissement. En mars de la même année, elle a reçu une offre de 100 000 $ (contribution de 50 p. 100 du MEIR) en dépit du fait que la construction en question faisait partie intégrant de son engagement à l'égard de la CCN et malgré l'opinion émise par un comité de gestion interne selon laquelle le projet serait vraisemblablement mis sur pied avec ou sans financement.

12.140 Paiement anticipé. Les conditions de certaines ententes auxiliaires exigent du MEIR qu'il effectue des paiements au moment où les travaux relatifs à un projet ont atteint un degré d'achèvement précis ou un certain niveau de dépenses. Nous avons remarqué deux ententes auxiliaires où ces conditions n'ont pas été respectées.

12.141 Entente auxiliaire Canada-Ontario sur la modernisation de l'industrie des pâtes et papiers. Nous avons examiné cinq des douze projets entrepris dans le cadre de cette entente. Aux termes de l'entente, les requérants devaient entreprendre un programme de modernisation d'une valeur précise exprimée en dollars constants de 1978 et recevoir une aide gouvernementale d'un montant déterminé. Si les bénéficiaires ne dépensaient pas les montants prévus dans le programme de modernisation, les fonds pouvaient être recouvrés.

12.142 L'entente avec l'entreprise stipulait, en ce qui concerne quatre projets, que le MEIR versait le plein montant de son aide avant même que l'entreprise ait défrayé le coût nécessaire à sa modernisation, en vertu de l'entente. Nous avons constaté également que les paiements étaient fondés sur les dépenses engagées en dollars courants, lesquelles n'ont pas été rajustées à la valeur des dollars de 1978 avant que le MEIR ne les effectue. Il s'en est suivi que les bénéficiaires pouvaient recevoir, et qu'ils ont effectivement reçu, dans deux cas, un paiement intégral sans avoir dépensé le montant total prévu dans le programme de modernisation, et exprimé en dollars de 1978.

12.143 Entente auxiliaire Canada. Nouvelle-Écosse sur le développement de l'industrie océanique. Selon les conditions approuvées par le Conseil du Trésor qui régissaient un appui financier dans le cadre du Programme d'aide à la recherche appliquée, le MEIR devait verser les

paiements aux bénéficiaires une fois les installations en exploitation. Cependant, les arrangements pris par le MEIR relativement à trois projets ont permis le versement de paiements anticipés ou de paiements provisoires. Ces projets représentaient 95 p. 100 de la valeur de 3 millions de dollars en projets approuvés, au 31 mars 1984.

Renseignements pour la prise de décisions

12.144 À notre avis, l'information fournie pour les quelques projets qui exigent l'approbation du ministre ou du Conseil de Trésor était exacte, mais incomplète. Dans des cas relevant de quatre ententes, des renseignements que nous considérons importants n'ont pas été divulgués dans les soumissions qui ont été présentées.

12.145 Certain objectifs dûment approuvés d'un programme étaient passés sous silence ou les critères d'admissibilité des projets n'étaient pas décrits dans les objectifs de l'entente. Nous avons également remarqué que dans certains cas, des renseignements financiers tels que les autres fonds reçus du gouvernement fédéral ou le fait de verser à l'avance le paiement intégral n'étaient pas mentionnés. Dans une entente auxiliaire, le nombre d'emplois qui devaient découler des projets a été augmenté à l'aide d'une méthode de calcul différente de celle qu'utilise normalement le MEIR.

Autres exemples de cas

12.146 Entente auxiliaire sur le nord.est du Nouveau-Brunswick. Cette entente, signée en 1977, prévoit des dépenses de 95,5 millions de dollars au total, la part du MEIR s'élevant à 67,2 millions de dollars. Nous avons examiné le Programme de gestion des ressources qui comporte des dépenses de 17,7 millions de dollars pour le MEIR. Il a pour objet "de créer de emplois grâce à la gestion et à l'utilisation améliorées des ressources renouvelables et non renouvelables de la région et d'en exploiter le potentiel touristique". Le programme repose sur le principe voulant qu'un appui spécial soit accordé aux projets "qui ont pour objet d'accroître la productivité et de réduire le caractère saisonnier des emplois ou de créer des possibilités d'emploi durant la saison morte".

12.147 Au cours de l'été de 1983, une somme de 13 millions de dollars, réservée pour une grande fonderie de zinc, a pu être libérée et affectée à d'autres fins. Une somme de 7,3 millions de dollars fut affectée au Programme de gestion des ressources et l'entente auxiliaire fut prorogèe d'un an, soit jusqu'au mois de mars 1985, afin de permettre l'établissement de nouveaux projets dans lesquels on pouvait engager ces fonds.

12.148 En dépit de ce principe essentiel du programme, parmi les projets examinés, deux clubs de golf privés ont reçu 425 000 $ pour des travaux d'aménagement, en juin et en juillet 1984. Cette somme venait s'ajouter aux 180 000$ déjà versés par le MEIR. Le ministère nous a expliqué que les terrains de golf ont été financés à titre d'initiative touristique, mais nous n'avons trouvé aucune analyse consignée de leur contribution réelle au potentiel du tourisme. De fait, dans le cas d'un des terrains de golf, un plan de développement touristique, financé à même les fonds de l'entente et portant sur le comité dans lequel il se trouve, n'y fait pas allusion comme attraction touristique éventuelle. Quant à l'autre terrain de golf, le plan de développement touristique du comté où il est situé n'était pas terminé quand l'aide du MEIR a été approuvée.

12.149 Ces deux projets ontégalement bénéficié d'un appui financier d'environ 1,2 million de dollars dans le cadre d'un programme de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada afin de réduire le taux de chômage, de créer des emplois permanents et d'améliorer les loisirs communautaires.

12.150 Un autre projet approuvé en octobre 1984, aux termes de ce programme, comportait l'octroi de 400 000 $ pour l'emplacement d'une nouvelle marina, là aussi dans l'intention de favoriser le tourisme. Selon une étude de faisabilité, 90 des 100 postes d'amarrage devaient être prévus pour les usagers locaux; on nous a fait savoir que 60 à 70 postes auraient constitué une estimation plus réaliste. Même le chiffre le plus bas révèle que la marina était destinée principalement aux usagers locaux, bien que sa justification repose sur le potentiel touristique.

12.151 Pour le MEIR, un touriste désigne une personne qui traverse une frontière provinciale ou qui voyage à plus de 80 kilomètres de chez elle. Aucune analyse n'a été faite de la façon dont ces projets pouvaient trouver, en fonction de cette définition, leur justification dans un contexte d'encouragement du tourisme. La Direction du tourisme du MEIR n'a pas été consultée sur ces projets. Nous avons remarqué en outre que la marina avait reçu 889 000 $ supplémentaires dans le cadre d'autres programmes fédéraux.

12.152 Au moment oû le projet de marina a été approuvé, l'approbation du ministre était expressément requise parce que celui-ci avait exprimé son intérêt devant les projets mis sur pied, en vertu de cette entente auxiliaire. Dans la préparation des notes d'information à l'intention du ministre, le MEIR avait l'habitude, à cette époque, d'exclure les emplois du secteur de la construction des chiffres concernant la création d'emplois directs et de convertir les emplois saisonniers sur une base annuelle. Dans le cas qui nous intéresse, la note d'information présentée au ministre indiquait que le projet permettrait de créer 20 emplois dans le secteur de la construction et 5 postes d'exécution, ce qui portait à 18 000 $ le coût d'un emploi. Sans les emplois du secteur de la construction, ce chiffre passait à 80 000 $. Si les emplois d'exécution saisonniers avaient été convertis sur une base annuelle, le coût par emploi créé à la marina aurait atteint 375 000 $ environ.

12.153 Deux autres projets mis sur pied dans le cadre de cette entente auxiliaire ont retenu notre attention. En effet, les renseignements présentés ne faisaient pas ressortir de façon claire et complète le coût par emploi créé. L'un de ces projets bénéficiait d'un appui de 750 000 $ de la part du MEIR. La note d'information présentée au ministre faisait état de 23 emplois créés au coût de 32600 $ chacun. Si les postes dans le secteur de la construction avaient été exclus, le coût par emploi saisonnier aurait alors été de 93750 $. Si le nombre d'emplois avait été calculé sur une base annuelle, chaque emploi aurait coûté 250 000 $. Dans le second cas, l'octroi de 225 000 $ par le MEIR a été approuvé pour un projet qui devait engendrer 12 emplois. Le coût indiqué pour chaque emploi était de 18 750 $. Or, si l'on avait exclu les emplois du secteur de la construction, le coût par emploi saisonnier aurait été de 56 250 $. Sur une base annuelle, ce coût aurait grimpé à 160 000 $.

12.154 Plan d'ensemble de développement pour 1')le.du.Prince.Édouard - Programme de développement industriel. En février 1984, le MEIR a rejeté une proposition présentée en vertu de ce plan et portant sur l'acquisition d'équipement qui devait permettre de décharger plus rapidement le poisson des navires de pêche. La livraison de cet équipement devait prendre six semaines. Si le MEIR a rejeté cette proposition, c'est que rien n'était prévu au budget pour l'achat de ce genre d'équipement, en vertu du plan, et que la proposition avait été jugée irréalisable à ce moment-là.

12.155 Or, vers le milieu du mois de mars 1984, le MEIR a accepté d'appuyer les projets proposés dans le cadre du Programme de développement industriel car des fonds étaient entre temps devenus disponibles. La date finale pour l'approbation des nouveaux projets, en vertu du programme, était fixée au 31 mars 1984. Le 30 mars de cette année-là, une contribution de 97200$ a été officiellement autorisée et le 25 avril suivant, une demande de remboursement de 97 150 $ a été reçue et payée subséquemment. Celle-ci indiquait que toutes les dépenses avaient été engagées avant le 31 mars 1984, en dépit du délai de livraison de six semaines.

12.156 L'objet du Programme de développement industriel est de "concentrer l'attention sur les possibilités des industries axées sur les ressources tout en diversifiant l'assise du secteur manufacturier quand il convient de le faire". Ces projets ne comportaient pas une diversification de l'assise manufacturière et ne s'accordaient pas non plus à la définition donnée par le MEIR au conditionnement du poisson, lequel a lieu après le débarquement des prises. Les critères d'admissibilité ont été élargis pour englober les projets qui prévoient l'amélioration de la qualité de l'aspect de l'industrie de la pêche lié à la capture des poissons et qui relève du mandat du ministère des Pêches et des Océans plutôt que de celui du MEIR.

12.157 Projet de développement de l'avenue Portage.Nord. Il s'agit d'un projet de réaménagement urbain d'une valeur de 66 millions de dollars dont les coûts seront assumés à part égale par le MEIR, la ville de Winnipeg et le gouvernement du Manitoba. Les paiements sont versés à la Corporation de développement de l'avenue Portage-Nord qui a été constituée en vue d'administrer le projet. Celui-ci a été approuvé en 1983 par le Conseil du Trésor dans le cadre du Programme d'aide aux établissements (PAE) de l'ancien ministère de l'Industrie et du Commerce. Nous reconnaissons qu'en principe, ce programme n'est pas une entente auxiliaire. Cependant, comme il en possède plusieurs caractéristiques, c'est ainsi que nous l'avons traité aux fins de la présente vérification.

12.158 L'octroi de la contribution à la Corporation de développement de l'avenue Portage-Nord avait pour objet "de lui permettre d'entreprendre l'aménagement de l'infrastructure nécessaire au développement de la zone de l'avenue Portage-Nord à Winnipeg". Cela n'est pas conforme aux objectifs du PAE. Celui qui s'en rapprche le plus consiste "à aider les institutions, les organisations et les associations à établir des centres ou des instituts sans but lucratif qui offrent des services spécialisés à l'industrie". Le projet prévoit le remembrement des terres et l'aménagement de surface de magasins de détail, de commerces, de bureaux, ainsi que la construction d'unités de logements, d'un hôtel et d'un mail public. À notre avis, ce type d'infrastructure urbaine n'est pas conforme à l'établissement de centres ou d'instituts sans but lucratif qui offrent des services spécialisés à l'industrie. Les présentations au Conseil du Trésor ne disaient rien de la façon dont ce projet pouvait être considéré comme s'accordant aux objectifs du PAE.

12.159 On nous a avisé qu'un avis juridique avait été obtenu selon lequel le PAE était le programme le plus approprié dans le cas qui nous intéresse. Cependant, cela n'a pas été confirmé par écrit.

12.160 En vertu de cette entente, le MEIR a versé 1 million de dollars environ à la Corporation en 1983-1984. L'entente exigeait en outre que le reste de la contribution fédérale de 21 millions de dollars soit avancé avant le 31 mars 1985, quels que soient les coûts véritablement engagés par la corporation. Le MEIR s'est conformé à cette demande. Il s'agit à notre avis d'une entente de paiement anticipé car, à cette date, le tiers de la participation fédérale aux coûts aurait été de quelque 6 millions de dollars et non pas de 22 millions de dollars.

12.161 Le ministère nous a fait savoir que le financement du projet provenait du Programme de projets spéciaux de relance (PPSR) et les conseils relatifs au mode de paiement ont été donnés par le secrétariat du PPSR par l'intermédiaire du personnel de l'administration centrale. Comme les projets découlant du PPSR ont été mis sur une "voie express", cet avis n'a été donné que verbalement. Au 31 mars 1985, les fonds nécessaires à l'acquisition du terrain avait été engagés, mais la construction n'avait pas commencé, ce qui signifie que le projet n'a pas respecté l'objectif du programme de favoriser la reprise économique en accélérant les travaux de construction des projets d'immobilisation. Nous avons constaté en outre que c'est seulement au gouvernement fédéral qu'on a demandé d'avancer la totalité des fonds avant une date particulière. Quant aux autres parties, elles

devaient, selon les termes de l'entente, avancer les fonds au fur et à mesure de l'engagement réel des dépenses.

12.162 Ce versement d'un paiement anticipé équivaut à une subvention supplémentaire du gouvernement fédéral à la corporation. Aucune disposition de l'entente ne prévoit le remboursement à l'État de l'intérêt de ce paiement anticipé.

Conclusion: ententes auxiliaires

12.163 Les ententes auxiliaires sont gérées par le biais d'un processus qui vise souvent à attribuer le rôle clé aux provinces, bien que la majeure partie des dépenses soient financées par le MEIR. La réalisation des activités liées à toutes les ententes auxiliaires ayant été déléguée aux bureaux régionaux, l'administration centrale avait peu ou pas de surveillance à assurer. L'information transmise à l'administration centrale porte principalement sur les dépenses et les engagements et non pas sur la nature des prjets subventionnés ou sur les résultats obtenus.

12.164 Les objectifs des ententes auxiliaires que nous avons passés en revue étaient souvent énoncés en termes très généraux, puis reformulés habituellement en sous-objectifs ou en critères d'admissibilité plus précis afin de faciliter la prise des décisions relatives aux projets individuels. Il n'était pas rare, cependant, que le montant d'argent qui devait être dépensé avant une date donnée en vertu de l'entente auxiliaire devienne une dépense-cible. Cela est sûrement pour quelque chose dans les exemples que nous avons cités oû des projets approuvés ne semblaient pas conformes aux objectifs ou aux critères d'admissibilité du programme en vertu duquel ils avaient été financés. Cette tendance était plus prononcée dans les ententes auxiliaires visant des régions géographiques précises.

12.165 Dans l'administration des ententes auxiliaires, les bureaux régionaux et les comités de gestion sont soumis à des pressions qui s'exercent à tous les niveaux de gouvernement en plus de celles normalement associées à ce genre de programme de contributions discrétionnaires. On nous a dit, dans plusieurs cas, qu'une décision relative à une entente particulière avait été prise pour tenir compte des désirs de représentants du gouvernement provincial qui siègent au sein du comité de gestion et que le personnel de la région n'avait presque pas eu d'autre choix que d'accepter les propositions de la province.

12.166 En mars 1985, le ministère a mis au point de nouvelles méthodes d'examen et d'approbation des projets proposés dans le cadre des ententes auxiliaires. Il faut s'en tenir désormais à la méthode d'approbation et de désignation sectorielle du Programme de développement industriel et régional. Cela devrait contribuer à renforcer le processus d'approbation des projets et à réduire les possibilités de voir approuver des projets discutables. Mais il faudra toujours, à notre avis, passer les projets en revue pour s'assurer qu'ils sont conformes aux autorisations et aux directives des programmes et qu'ils répondent aussi bien aux exigences administratives et financières d'un projet ou d'une entente auxiliaire. Cela devrait faire partie de la révision régulière des programmes.

12.167 Le MEIR devrait s'assurer que, dans les cas appropriés, toutes les ententes auxiliaires comprennent une disposition stipulant que seuls les projets qui nécessitent une aide gouvernementale seront financés.

> Commentaire du MEIR: Le Ministère souscrit à cette recommandation et recommande l'inclusion, au besoin, de cette clause dans toutes les ententes auxiliaires pertinentes.

12.168 La révision des programmes du ministère devrait englober les projets découlant des

ententes auxiliaires afin d'assurer qu'ils sont conformes aux autorisations et aux directives relatives aux programmes et qu'ils satisfont aux exigences administratives et financières.

> Commentaire du MEIR: Ces activités feront partie des fonctions des centres de responsabilité nouvellement créés à l'administration centrale.

12.169 Dans le secteur du tourisme, nous avons passé en revue des projets touristiques approuvés en vertu du PDlR et de diverses ententes auxiliaires. À cet égard, une stratégie et des directives ont été adoptées dans le cadre du Programme de développement industriel et régional. L'élément tourisme de ce programme a toutefois été annulé en novembre 1984 et les ententes auxiliaires ont été choisies comme mécanisme de financement des projets liés au tourisme. Pourtant, la Direction du tourisme à l'administration centrale n'a pas examiné les projets touristiques régionaux qui découlent de certaines ententes auxiliaires, même si le mandat de cette direction fait allusion à la gestion commune des dépenses touristiques du MEIR dans les provinces et à la coordination de tous les programmes touristiques du gouvernement fédéral. De plus, le SIRAPID, le principal système d'information à l'intention de la direction, ne comportait aucune donnée sur les projets découlant des ententes auxiliaires.

12.170 En conséquence, il était difficile de voir comment le ministère pourrait surveiller avec efficacité ses dépenses à des fins touristiques à travers le pays et de s'assurer que les projets financés s'accordaient à la stratégie globale en matière de tourisme. Avec les nouvelles méthodes adoptées en mars 1985, qui exigeaient que les directions sectorielles approuvent tous les projets de plus de 500 000$ découlant des ententes auxiliaires, la Direction du tourisme sera assurément au courant des projets touristiques importants proposés en vertu des ententes auxiliaires. Toutefois, vu l'importance des fonds consacrés aux projets touristiques, en vertu des ententes auxiliaires, nous croyons que les directions sectorielles devraient être consultées pour tous les projets qui bénéficient d'un appui ministériel de plus de 250 000 $, comme c'est le cas pour les projets qui découlent du PDlR.

12.171 Le ministère devrait étendre l'obligation de consulter la Direction du tourisme aux projets mis en oeuvre en vertu des ententes auxiliaires qui comportent un appui ministériel de plus de 250 000 $.

> Commentaire du MEIR: Un processus de consultation informel est déjà amorcé. Des démarches seront faites en vue de le rendre officiel dans les cas des projets comportant une aide du MEIR supérieure à 250 000 $.

Le programme d'aide aux constructeurs de navires (PACN)

12.172 Ce Programme permet l'octroi de subventions aux constructeurs de navires canadiens admissibles pour la construction de certains navires. Il permet également l'octroi d'une aide financière pour favoriser l'amélioration du rendement des chantiers navals canadiens et leur permettre de soutenir la concurrence des constructeurs étrangers. Les contributions sont versées en vertu du Règlement sur l'aide aux constructeurs de navires auquel des modifications sont apportées afin de permettre l'établissement de nouveaux taux d'assistance. En 1984-1985, des subventions de quelque 20,5 millions de dollars ont été accordées en vertu du PACN et 6,3 millions au chapitre de l'amélioration du rendement au cours du même exercice.

12.173 Le ministère procède actuellement à l'abandon progressif de ce programme. Aussi avons-nous concentré notre vérification sur les éléments qui se poursuivront pendant cette période et qui pourraient être repris si un programme semblable était mis sur pied dans l'avenir.

12.174 En 1982, nous avons étudié le PACN dans le cadre de notre vérification du ministère de l'Industrie et du Commerce. Nous avons constaté qu'il n'existait ni directives qui décrivent les objectifs du programme ni lignes directrices sur la manière d'interpréter le règlement. Le ministère a depuis lors élaboré des lignes directrices pour l'élément subventions à l'amélioration du rendement. Bien que les subventions à la production soient éliminées progressivement, on continuera de traiter les demandes approuvées avant l'achèvement du programme.

12.175 Le ministère administrait l'aide à la construction de navires comme un programme de subvention à taux fixe. Si un requérant était jugé admissible, la subvention maximale était approuvée. Le règlement stipule, cependant, que le ministre "peut" offrir une subvention aux requérants admissibles et déterminer la limite supérieure du montant de la subvention, lequel montant n'est pas lié au besoin d'aide. Le règlemen renferme d'autres allusions à la capacité du ministre d'utiliser ses pouvoirs discrétionnaires dans des situations particulières. Nous croyons que si un programme d'aide à l'industrie doit être administré comme un programme à "admissibilité automatique", cela devrait être consigné et autorisé de façon explicite et l'administration du programme devrait être compatible avec le règlement qui le régit.

12.176 En examinant les paiements versés au titre des subventions en 1984-1985, nous avons constaté qu'un paiement final d'environ 250 000 $ a été effectué en rapport avec une subvention de 2,2 millions de dollars pour la construction d'un navire pour une filiale d'une société d'État, en dépit du fait que le règlement interdit l'octroi d'une subvention pour la construction d'un navire destiné à devenir la propriété de Sa Majesté du chef du Canada. Aucun avis juridique interne n'a été sollicité avant le paiement. Le ministère se laissa dire par la suite qu'il lui était permis d'effectuer le paiement parce que la filiale n'était pas un mandataire de la Majesté du chef du Canada. Toutefois, le ministère nous a fait savoir que dans le cadre de l'administration de ce programme, il considère les sociétés d'État comme des propriétaires de navire admissibles de la même manière que des entreprises privées et que l'intention du règlement n'est pas d'exclure les navires destinés aux sociétés d'Etat. À notre avis, le libellé du règlement qui régit le programme est clair. Si le ministère croit qu'il n'est pas approprié, il devrait tenter de le faire modifier.

12.177 Le Bureau des services de vérification effectue des vérifications de projets sur place pour le compte du MEIR afin de déterminer l'admissibilité des coûts des demandes que soumettent les constructeurs de navires. En 1982, nous avons fait remarquer que les gestionnaires du programme n'avaient pas consigné la façon dont les réserves soulevées par le Bureau des services de vérification devaient être traitées. Cela était encore le cas dans plus de la moitié des rapports que nous avons examinés. Bien que certaines décisions, notamment celle d'accepter ou non certaines dépenses comme des coûts admissibles, aient été prises individuellement par le personnel du PACN, on ne trouve aucune poliique consignée sur la façon de résoudre ces difficiles questions. En l'absence de documents sur la façon de résoudre ces questions, des dépenses non admissibles risquent d'être autorisées et remboursées à même les fonds du PACN.

12.178 Le ministère devrait, pour le Programme d'aide aux constructeurs de navires, consigner des lignes directrices pour la solution des problèmes de vérification soulevés par le Bureau des services de vérification.

> Commentaire du MEIR: Des procédures existent concernant l'examen complet des réserves émises par le Bureau des services de vérification (BSV) et ces questions seront réglées de concert avec le Bureau et le constructeur de navires, au besoin. Bien que le Ministère ait acquis la conviction que les réserves sont réglées de façon appropriée, il examinera les procédures en vue de documenter la politique relative à la solution de questions de vérification.

12.179 En 1984-1985, 6,3 millions de dollars ont été versés en vertu de l'élément amélioration du rendement du PACN et environ 100 millions de dollars restent encore à donner avant l'échéance du programme. Selon les termes du règlement, les subventions accordées aux chantiers navals doivent être remboursées si le constructeur a utilisé l'actif subventionné à d'autres fins ou s'il s'en est défait dans les cinq années suivant la date de l'octroi. En 1982, nous avons constaté que le ministère n'avait aucun moyen de contrôler la mesure dans laquelle cette disposition était respectée. En conséquence, rien ne permettait d'affirmer que la subvention servait aux fins prévues. Au cours de la présente vérification, nous avons remarqué que la situation n'avait pas changé. Depuis lors, le ministère nous a fait savoir qu'il est à instaurer un procédé d'inspection pour surveiller l'application de cette exigence.

Les prêts aux petites entreprises

12.180 En vertu de la Loi sur les prêts aux petites entreprises (LPPE), le ministère garantit les prêts consentis aux petites entreprises par les institutions commerciales pour l'achat d'équipement ou de terrains et l'implantation, l'amélioration ou la modernisation d'installations, d'équipement ou de locaux. Les entreprises admissibles sont celles des secteurs de la fabrication, du commerce, des services, des communications, de la construction et du transport.

12.181 En 1984-1985, on avait octroyé 34500 prêts d'une valeur globale de 997 millions de dollars, en vertu de la LPPE. Les prêteurs commerciaux sont responsables de l'octroi des prêts et de leur administration générale. Les principales responsabilités du ministère consistent à traiter les demandes d'indemnisation adressées au gouvernement par les prêteurs lorsque les clients ne respectent pas leurs engagements, de tenir des registres des pertes et d'autres renseignements sur le programme et de prendre des mesures de recouvrement.

12.182 Dans notre vérification de 1982 du ministère de l'Industrie et du Commerce, nous avons examiné les méthodes de contrôle des garanties de prêts, du paiement des demandes d'indemnisation et du recouvrement des pertes du ministère et nous avons rendu compte des résultats. Depuis lors, le ministère a amélioré ses méthodes d'examen pour le paiement des demandes d'indemnisation.

12.183 Bien que les méthodes d'examen des demandes d'indemnisation du MEIR aient été renforcées, notre échantillon, prélevé au hasard, de 40 demandes d'indemnisation payées par le MEIR révèle que ces méthodes peuvent encore être améliorées. Nous avons relevé un cas où 1,on aurait pu chercher à obtenir plus d'information avant de payer une demande d'indemnisation. Une banque à charte a reçu une indemnisation de 75500 $ en avril 1984. La documentation versée au dossier a révélé qu'une entreprise avait utilisé un prêt de 84200 $ que lui avait versé la banque pour acquérir en 1980 des actifs évalués à quelque 162 000 $. L'entreprise a fermé sesportes en 1982. Ses actifs ont été vendus par la banque pour la somme de 6 000 $, en juillet 1983, et cette transaction a été acceptée par l'entreprise. À notre avis, le MEIR aurait dû exiger de la banque qu'elle consigne la raison pour laquelle une somme de 6 000 $ avait été acceptée pour des actifs acquis deux ans plus tôt pour une somme de beaucoup supérieure.

12.184 Bien qu'on n'ait relevé qu'un seul cas de ce genre dans notre échantillon, cela suffit à démontrer l'effort constant qui doit être fourni dans l'examen des demandes d'indemnisation, d'autant plus que la valeur des demandes a augmenté depuis septembre, passant de 6,8 millions de dollars, en 1981, à 29 millions de dollars, en 1984-1985.

Le programme de la machinerie

12.185 Le Programme de la machinerie favorise le développement de l'industrie canadienne en offrant une protection tarifaire aux fabricants canadiens de machines, en permettant aux utilisateurs de machines d'acquérir, par la remise de droits, de la machinerie qui n'est pas fabriquée au Canada, et de nouer des contacts avec les fabricants de machines afin de favoriser l'achat de produits canadiens. Le ministère évalue à 350 millions de dollars la valeur des remises de droits autorisées en 1984.

12.186 Le ministère a pris des mesures afin de résoudre les principaux problèmes relevés dans notre vérification de ce programme en 1982. La politique et les procédés de mise à jour de la banque de données du ministère ont été consignés et un examen interne de la qualité des décisions pour lesquelles la remise de droits est évaluée à moins d'un million de dollars a été effectué. Par suite de cet examen, des mesures ont été prises pour améliorer le codage du produit de la banque de données. Cela devrait contribuer à réduire l'éventualité d'erreurs dans la prise de décisions sur les remises de droits.

La vérification interne

12.187 Le ministère possède une politique de vérification interne énonçant le rôle et les responsabilités du bureau qui en est chargé et stipulant que son mandat ne doit souffrir aucune restriction. Un comité de vérification ministériel, présidé par le sous-ministre, approuve les plans de vérification annuels et pluriannuels et passe en revue tous les rapports de vérification interne ainsi que les mesures prises concernant les recommandations. Nous en sommes venus à la conclusion que le mandat du Bureau de vérification interne, de même que le rôle joué par le comité de vérification ministériel, étaient à la hauteur des normes d'une fonction efficace de vérification interne.

12.188 Nous avons concentré notre attention sur la façon dont le Bureau de vérification interne planifiait et dirigeait ses vérifications, rendait compte des constatations et utilisait ses ressources. Nous avons examiné 12 des 17 vérifications qui avaient fait l'objet de rapports au moment de notre vérification. En étudiant les dossiers des projets de vérification, nous avons constaté qu'il y aurait place pour de l'amélioration dans certains domaines clés. Pour la plupart des projets, les critères de la vérification n'étaient pas consignés ni, en bien des cas, la nature et la portée du travail de vérification exécuté. Les programmes de vérification n'étaient pas préparés et utilisés régulièrement. Si les rapports de vérification étaient rédigés dans leur version définitive et examinés par le comité de vérification ministériel, bien souvent ils ne comportaient pas de conclusion renvoyant aux objectifs de vérification énoncés. La direction du ministère prend actuellement des mesures en vue de résoudre ces questions et d'autres qui ont trait à la planification et au contrôle de la vérification.

12.189 De nombreuses vérifications ont porté en particulier sur les systèmes et les contrôles de gestion qui appuient la mise en oeuvre des programmes. Toutefois, l'examen de la documentation que renferment les dossiers des projets ne coportait pas assez de tests de corroboration pour assurer la haute direction que les systèmes et les contrôles fonctionnaient avec efficacité et que les autorisations des programmes étaient respectées.

12.190 Le Bureau de vérification interne devrait accroître le nombre de vérifications indépendantes qu'il effectue dans le cadre des ses projets de vérification.

> Commentaire du MEIR: Le Bureau de la vérification interne effectue davantage des sondages de corroboration dans le cadre de ses projets de vérification afin de s'assurer que les systèmes et contrôles fonctionnent correctement et que les lignes de conduite du programme sont respectées.

L'évaluation des programmes

12.191 En vertu de la politique d'évaluation des programmes du ministère, la Direction générale de l'évaluation des programmes à l'administration centrale est chargée d'élaborer le plan d'évaluation du ministère et de veiller à sa mise en oeuvre au sein du MEIR. Elle doit en outre procéder à l'évaluation de certains programmes de l'administration centrale et de la qualité générale de l'évaluation des programmes au ministère. En vertu de cette politique, le personnel compétent des régions évalue les ententes auxiliaires dont les directeurs exécutifs régionaux sont les clients. Un comité d'examen de l'évaluation des programmes, présidé par le sous-ministre, approuve le plan d'évaluation du ministère et revoie les évaluations.

12.192 Nous avons examiné la façon dont les activités d'évaluation de l'efficacité étaient exécutées pour deux grands programmes, le PDlR et les ententes auxiliaires fédérales-provinciales. Nous avons vérifié dans quelle mesure les recommandations présentées lors d'une importante évaluation du PPlMD avaient été appliquées dans le fonctionnement continu du programme. Nous avons également examiné le rôle du personnel de l'administration centrale affecté à l'évaluation par rapport à celui des régions.

12.193 Nous avons constaté que, de façon générale, l'infrastructure de l'évaluation des programmes était satisfaisante. Cependant, la Direction générale de l'évaluation des programmes à l'administration centrale ne participait pas à l'évaluation dans les régions à moins d'avoir été invitée à le faire. Elle n'a pas non plus vérifié, comme une chose allant de soi, les évaluations des programmes régionaux avant qu'elles ne soient présentées à la haute direction. Dans plusieurs cas, les évaluations des ententes auxiliaires n'avaient pas été effectuées ainsi qu'on l'avait exigé.

12.194 Le ministère devrait s'assurer que les plans de l'évaluation régionale portent sur l'ensemble des ententes auxiliaires et la Direction générale de l'évaluation des programmes devrait surveiller les progr
sréalisés en rapport avec ces plans. Cette dernière devrait en outre vérifier les évaluations terminées afin de s'assurer qu'elles répondent aux normes de qualité appropriées.

> Commentaire du MEIR: Le Ministère est d'accord avec le fait que, par le passé, le plan d'évaluation régional ne faisait pas dûment état de toutes les ententes et que les rapports d'évaluation ne faisaient pas systématiquement l'objet d'un examen par la Direction générale de l'évaluation des programmes à Ottawa. Afin de s'assurer que toutes les mesures de redressement sont prises, une liste de toutes les ententes dont le Ministère est responsable décrivant leur situation relativement à l'évaluation, a été établie. De plus, des exemplaires de tous les rapports d'évaluation sont maintenant transmis à la Direction générale de l'évaluation des programmes à Ottawa pour examen et conservation à la bibliothèque de la Direction générale.

12.195 En avril 1984, les plans d'évaluation des éléments du PDlR, à l'état de projet, ont été envoyés aux régions. Ils avaient pour but, entre autres, de mettre en place des méthodes de collecte de données et des indicateurs de rendement concernant le programme. Des données précises sur chaque projet devaient être recueillies et introduites dans le système informatique de gestion afin de permettre la mesure et le contrôle ultérieurs de l'efficacité du programme. Les plans étaient conçus de façon à utiliser l'information qu'on s'attend normalement de trouver dans les dossiers de projets.

12.196 Les plans n'ont jamais été terminès. En outre, pour la moitié des dossiers de projets que nous avons vérifiés, les données que la direction générale s'attendait de trouver n'y étaient pas.

Par conséquent, la mesure de l'efficacité du programme sera beaucoup plus difficile. Bien qu'elle ne soit pas directement responsable des dossiers de projets ou de la qualité de données, la direction générale aurait dû, à notre avis, s'assurer que l'on recueillait les données pertinentes sur la quantité et la qualité.

12.197 La Direction générale de l'évaluation des programmes devrait expliquer pourquoi les données nécessaires à l'évaluation du PDIR n'ont pas été recueillies de façon systématique et prendre les mesures qui s'imposent pour qu'elles le soient, et ce, aux fins d'une future évaluation du programme.

> Commentaire du MEIR: Le Ministère est d'accord avec le fait que cela aura pour effet d'accroître les coûts de la durée de l'évaluation du PDIR, évaluation qui sera quand même possible comme on a pu le constater pour d'autres programmes comme le PPIMD et le programme responsable de la Loi sur les prêts aux petites entreprises. En ce qui concerne le contexte plus vaste du contrôle des interventions (collecte de données, etc.) découlant de tout cadre d'évaluation approuvé, le Ministère a établi des procédures visant à s'assurer que ces interventions feront désormais l'objet d'un contrôle plus étroit, que tout écart sera relevé et, s'il y a lieu, que toute mesure de redressement sera prise.

12.198 En vertu de la politique d'évaluation du ministère, la Direction générale de l'évaluation des programmes doit surveiller la mise en oeuvre des recommandations approuvées sur le plan de l'évaluation et faire rapport. À la suite de l'évaluation du PPlMD de 1980, cette direction générale a présenté un rapport d'étapes sur la mise en oeuvre des recommandations au comité d'examen de l'évaluation des programmes, en novembre 1981. Aucun rapport complémentaire n'a été soumis par la suite. Étant donné l'importance du facteur de l'évaluation dans l'accroissement des ressources du PPlMD, nous croyons que le contrôle de la mise en oeuvre des recommandations approuvées lors de l'évaluation du PPIMD aurait dû s'exercer avec plus de régularité.

12.199 Il n'existait, dans les bureaux régionaux, aucun procédé qui permette d'assurer l'utilisation des études d'évaluation. Rien n'indiquait que les recommandations découlant de l'évaluation étaient acceptées ou rejetées de façon systématique et que les plans relatifs à la mise en oeuvre des recommandations étaient établis ou qu'on en exerçait le contrôle.

12.200 À moins qu'elle ne surveille la façon dont les gestionnaires des programmes utilisent les résultats des évaluations, la direction générale, pas plus que le ministère dans son ensemble, ne peut savoir si l'évaluation constitue un outil de gestion utile.

12.201 La Direction générale de l'évaluation des programmes devrait exercer un contrôle de la mise en application des recommandations approuvées à la suite d'évaluations qui ont pour but d'améliorer le rendement des programmes.

> Commentaire du MEIR: Le Ministère reconnaît la nécessité d'améliorer certaines de ses procédures de contrôle et de mise en oeuvre des recommandations concernant l'évaluation, en particulier en ce qui concerne la délimitation des rôles respectifs du Directeur de l'évaluation des programmes, du Bureau de la vérification interne ainsi que des directeurs et administrateurs de l'évaluation dans les régions.

LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS
PROGRAMME DES TRANSPORTS AÉRIENS

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	13.1
Étendue de la vérification	13.9
Aide financière du gouvernement au transport aérien	13.14
Gestion des aéroports du Fonds renouvelable	13.24
Planification financière et contrôle des coûts	13.30
Acquisition d'immobilisations	13.34
Fonctionnement et entretien des aéroports	13.49
Commercialisation et recettes des aéroports	13.63
Aviation générale	13.76
Gestion des autres aéroports	13.85
Planification financière	13.88
Acquisition d'immobilisations	13.93
Exploitation des aéroports	13.100
Terrains de Pickering	13.103
Contributions aux aéroports municipaux	13.115
Contributions pour les frais de fonctionnement	13.116
Contributions pour les projets d'immobilisation	13.123
Services de navigation aérienne	13.125
Systèmes de planification et de contrôle	13.126
Acquisition d'installations et d'équipement	13.134
Opérations	13.136
Services de réglementation et d'aéronefs	13.151
La Commission Dubin	13.153
Recouvrement des coûts	13.157
Information de gestion	13.159
Inspections	13.162
Analyse coûts-avantages	13.164
Services d'aéronefs. Flotte opérationnelle	13.167
Utilisation de la flotte	13.170
Frais de fonctionnement	13.173
Vols de maintien des compétences	13.176

Le ministère des Transports

Paragraphe

Contrôles ministériels généraux
Agent principal des finances 13.182
Mesure de l'efficacité du programme 13.188
Vérification interne 13.193
Information au Parlement - Partie 111 du Budget des dépenses 13.198

Autres questions
Contrôles de comptabilité interne 13.203
Traitement électronique des données 13.208
Taxe sur le transport aérien 13.211

Études de cas
Agrandissement de l'aéroport de Hamilton - 48,6 millions de dollars 13.112
Projet de modernisation des radars - 810 millions de dollars 13.148

Pièces

13. 1 Recettes et dépenses
13.2 Textes législatifs et politiques sur le recouvrement -des coûts
13.3 Aide gouvernementale accrue au Programme des transports aériens
13.4 Ponds renouvelable des aéroports et services au sol connexes - Profits (pertes) par aéroport
13.5 Pertes du Ponds renouvelable des aéroports et services au sol connexes
13.6 Expansion de l'aéroport international d'Ottawa
13.7 Déclin de la circulation à l'aéroport de Pitt Meadows - Est-ce que l'aéroport de Boundary Bay était nécessaire?
13.8 Aéroport de Hamilton - Révision des prévisions sur le nombre de passagers
13.9 Services de navigation aérienne

LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS
PROGRAMME DES TRANSPORTS AÉRIENS

Introduction

13.1 En 1984-1985, l'Administration canadienne des transports aériens (ACTA), organisme du ministère des Transports, a engagé 1,219 milliard de dollars pour offrir un éventail de services et d'installations d'aéroport, de navigation et de réglementation (voir la pièce 13.1). En général, l'ACTA a fourni aux voyageurs un excellent service et de nombreuses installations sécuritaires. Parmi les utilisateurs, notons les voyageurs aériens, les compagnies aériennes nationales et internationales et l'aviation générale (soit les petits avions utilisés par les sociétés et les particuliers pour les voyages d'affaires et d'agrément). Les recettes tirées des droits imposés aux usagers (taxes sur la vente des billets d'avion, redevances d'atterrissage et autres droits conçus pour la récupération des coûts des services d'aviation auprès des personnes desservies) se sont élevées en 1984-1985 à plus de 541 millions de dollars. Le taux de recouvrement des coûts a été de 44 p. 100, ce qui est plus élevé que le taux des autres modes de transport de compétence fédérale, comme les services voyageurs des chemins de fer et le transport maritime.

13.2 Dans la Loi nationale sur les transports de 1967 et la Loi sur l'aéronautique de 1919 (dans leur forme modifiée), le Parlement a confié au ministère des Transports la mission de promouvoir un système national de transport civil aérien économique, efficace, sûr et satisfaisant. Ces lois ne stipulent pas que le gouvernement doit posséder ou exploiter les installations d'aviation ou leur apporter une aide financière, mais l'ACTA possède et dirige la plupart des aéroports et des installations de navigation aérienne du Canada et apporte son aide financière à toute une gamme d'installations qui n'appartiennent pas au fédéral.

13.3 L'objet du Programme des transports aériens, tel qu'il est énoncé à la Partie 111 du Budget de 1984-1985, est: "de veiller au développement et à l'exploitation d'un réseau national de transport aérien civil, sûr et efficace, qui contribue à la réalisation des ojectifs gouvernementaux et d'en exploiter certains éléments". Les sous-objectifs du programme portent sur des questions comme l'économie, l'efficience, le recouvrement des coûts, le traitement équitable des usagers et l'accès au réseau de transport aérien.

13.4 La Loi nationale sur les transports indique comment rendre le secteur des transports économique et efficace (voir la pièce 13.2). La viabilité commerciale, de pair avec le recouvrement des coûts auprès des usagers, doit être l'un des premiers moyens d'y arriver, comme c'est le cas dans le secteur privé. L'ACTA a défini la viabilité commerciale comme étant l'aptitude à générer des recettes suffisantes pour recouvrer les coûts de services et des installations de transport aérien sur une base commerciale, tout en aidant à atteindre les objectifs de transport.

13.5 Dans le secteur privé, le recouvrement des coûts est crucial, et les objectifs financiers connexes favorisent une gestion saine, disciplinée et efficace. Dans un organisme public, le principe de recouvrement des coûts aide aussi à contrôler les dépenses. Les usagers, c'est-à-dire les compagnies aériennes et leurs passagers, à la perspective de payer des droits proportionnels aux services rendus, exerceront des pressions pour que seules les dépenses nécessaires soient engagées. Et le gouvernement, qui est dans la nécessité de recouvrer les coûts, sera porté à offrir uniquement les services que les usagers sont disposés à payer. Sans cela, les usagers ont tendance à réclamer des services toujours plus grands et le gouvernement à fournir davantage de services ou d'installations qu'il n'en faut, d'où des déficits qui, en fin de compte, doivent être comblés par tous les contribuables.

13.6 En 1969, le Parlement autorisait la répartition des aéroports du pays en deux catégories: les aéroports qui pouvaient faire leurs frais et ceux qu'il fallait subventionner. Cela correspondait à la tendance internationale de considérer les aéroports comme des entreprises commerciales rentables. On décidait de financer les aéroports internationaux de Dorval et de Toronto (maintenant Lester B. Pearson), qui devaient atteindre leur seuil de rentabilité, à même un fonds renouvelable. (Un fonds renouvelable est un moyen qui permet au Parlement d'autoriser, de façon continue, une opération financée en grande partie par les utilisateurs.) On ne s'attendait pas à ce que les autres aéroports parviennent à l'autofinancement, mais à ce qu'ils recouvrent leurs coûts auprès des usagers, dans la mesure du possible.

13.7 En 1979, le système a été réorganisé de fond en comble. Le nombre des aéroports considérés comme bien établis, et qui pouvaient recouvrer leurs coûts, a été porté à 23; ces aéroports sont financés à même le Ponds renouvelable des aéroports autonomes et services au sol connexes (appelé le Ponds renouvelable ci-après). Le gouvernement souscrivait au principe de l'interfinancement, en vertu duquel les recettes excédentaires des aéroports rentables pouvaient être utilisées pour combler le manque à recouvrer des aéroports non rentables. Les 23 aéroports et les installations de navigation connexes desservent quelque 90 p. 100 des passagers des compagies aériennes au Canada, et plus de 46 p. 100 de tous les atterrissages et décollages s'y déroulent.

13.8 Le gouvernement reconnaissait que d'autres aéroports exploités par l'ACTA, que le système de navigation en route et certaines activités de réglementation avaient besoin d'une aide financière du Ponds du revenu consolidé.

Étendue de la vérification

13.9 Deux grands critères ont guidé notre évaluation du processus de gestion du Programme des transports aériens. Premièrement, le programme devait à notre avis être conçu pour promouvoir l'économie et l'efficience grâce à l'objectif de recouvrement des coûts de l'ACTA. Deuxièmement, si une décision d'engager des dépenses dérogeait au principe du recouvrement complet des coûts, nous nous attendions à trouver une étude des avantages et des coûts d'une telle décision afin de justifier les dépenses.

Pièce 13.2

DIRECTIVES DES TEXTES LÉGISLATIFS ET DES POLITIQUES SUR LE RECOUVREMENT DES CO.TS

Le pouvoir de l'ACTA de recouvrer ses coûts auprès des usagers du réseau de transport aérien et de fonctionner en vue d'atteindre la rentabilité commerciale découle des politiques du ministère et du gouvernement et des textes lois. Les autorisations parlementaires reconnaissent dans le recouvrement des coûts un moyen de parvenir à l'Économie et à l'efficience.

1967 - Parlement	En 1967, l'article 3 de la Loi nationale sur les transports stipulait que: "un système Économique, efficace et adéquat de transport..." est plus facilement réalisable si "chaque moyen de transport supporte, autant que possible, une juste part de son prix de revient réel".
1975 - Gouvernement	La politique des transports de 1975 du gouvernement fédéral stipulait que: les services et les installations de transport devaient viser la rentabilité commerciale et que, lorsqu'une politique particulière du gouvernement exigeait une exception au principe de la rentabilité commerciale, les coûts impliqués en soient clairement indiqués.
1978 - Ministère	Le Manuel des objectifs, de l'organisation et des politiques du ministère des Transports précisait que les coûts des activités de réglementation, du système de navigation en route et des aéroports seraient pleinement recouvrés, à l'exception des coûts qu'engagera le gouvernement pour la mise en oeuvre d'une politique donnée exigeant une dérogation au principe de rentabilité commerciale. Les coûts étaient définis comme étant les dépenses directes de fonctionnement et d'entretien, les dépenses indirectes, l'amortissement et une somme correspondant aux frais d'intérêt du gouvernement.
1979 à 1985	Dans le Budget des dépenses, Transports Canada indiquait au Parlement qu'un des sous-objectifs de l'ACTA était de "recouvrer les coûts des installations et services offerts et exploités par le Ministère à l'appui des activités des transports aériens civils".
1985	Dans la Partie 111 du Budget des dépenses de 1985-1986, l'ACTA a indiqué au Parlement que ses objectifs étaient les suivants:
	Aéroports autonomes du Fonds renouvelables
	Autres aéroports
Développer et exploiter les aéroports internationaux et nationaux visés par le Fonds renouvelable des	Veiller à l'Établissement et à l'exploitation d'un réseau d'aéroports régionaux et locaux pour permettre à toutes les régions du Canada de bénéficier

aéroports autonomes de manière à recouvrer leurs coûts de fonctionnement.

des services de transport aérien.

Recouvrer les coûts de fonctionnement auprès des usagers des aéroports dans la mesure du possible.

13.10 Nous avons déterminé comment l'ACTA recueille des renseignements sur les coûts et les avantages des services qu'elle offre et comment elle les communique aux usagers du système et au Parlement. Nous nous sommes attachés tout particulièrement aux procédures de contrôle et de planification financiers que l'ACTA utilise pour évaluer la nécessité d'installations de navigation aérienne et d'aéroports nouveaux ou agrandis, et nous avons examiné les coûts des services fournis aux compagnies aériennes, à l'aviation générale et au public voyageur. Nous nous sommes Également penchés sur les systèmes de mesure du rendement de l'Administration.

13.11 En plus des contrôles de l'ACTA, nous avons examiné les contrôles généraux du ministère des Transports. Nous avons notamment évalué dans quelle mesure ils permettent de relever et de corriger toute lacune importante dans la gestion du Programme des transports aériens par l'ACTA. Plus précisément, nous avons évalué le rôle de l'agent financier supérieur, de la vérification interne et de l'évaluation du programme.

13.12 Nous avons examiné sur place le mode de fonctionnement d'un certain nombre d'aéroports et d'installations de navigation aérienne au Canada. Nous nous sommes également rendus dans des aéroports comparables aux États-Unis, où les conditions météorologiques et la circulation sont semblables, en vue de comparer les méthodes et les coûts de fonctionnement. Pour bien situer le programme, nous avons rencontré des représentants de certaines compagnies aériennes et certains propriétaires d'avions privés; nous avons examiné les documents publiés par les États-Unis et l'Australie sur le recouvrement des coûts du transport aérien. Nous avons également obtenu des renseignements de représentants du gouvernement fédéral américain qui s'occupent d'aviation et de membres des milieux financiers de New York chargés d'évaluer la solvabilité des aéroports qui veulent emprunter des capitaux du secteur privé.

13.13 Nous ne nous sommes pas arrêtés aux activités du minitère visées par le rapport de 1982 de la Commission d'enquête sur la sécurité aérienne (rapport Dubin). Nous avons toutefois examiné oû en était rendue la mise en oeuvre des principales recommandations de M. le juge Dubin.

Aide financière du gouvernement au transport aérien

13.14 En 1984-1985, le gouvernement a apporté une contribution de 678 millions de dollars pour combler l'écart entre les coûts du réseau de transport aérien et les recettes qui provenaient des compagnies aériennes, des passagers et d'autres usagers. Le tableau qui suit donne le déficit pour 1980-1981 et 1984-1985 et l'augmentation, en pourcentage, du coût net de chaque élément important du Programme des transports aériens. Pour mesurer le rendement financier du programme, y compris l'aide du gouvernement au transport aérien, les coûts indiqués sont ceux qu'aurait normalement engagés un exploitant commercial.

Le ministère des Transports

Aide au transport aérien: déficit par élément
(en millions de dollars)

Augmentation			
Principaux éléments	1980-1981	1984-1985	
			en pourcentage
23 aéroports du Fonds renouvelable	71 $	107 $	51 %
Autres aéroports et services connexes	192	307	60
Contributions aux aéroports municipaux	9	43	378
Services de navigation en route	77	123	60
Services de réglementation	61	98	61
	410 $	678 $	65 %

13.15 De 1980 à 1985, le fardeau des contribuables au chapitre du transport aérien s'est accru, la proportion des coûts recouvrés ayant diminué de 49 p. 100 à 44 p. 100. Les coûts du réseau ont augmenté de 51 p. 100 au cours de la période considérée, et les recettes compensatoires de 35 p. 100 seulement. Compte tenu de l'inflation, l'augmentation nette de l'aide gouvernementale est de 25 p. 100 (voir la pièce 13.3).

13.16 L'alourdissement du fardeau du contribuable découle de bien des facteurs, notamment des effets à long terme, sur les coûts de fonctionnement et d'entretien, des constructions inutiles réalisées au cours des années soixante-dix à certains aéroports comme Mirabel, Calgary et Halifax. En outre, le programme de réglementation des prix (6&5) du gouvernement a restreint l'ACTA dans l'augmentation des recettes sur le plan national. Néanmoins, une absence de discipline en ce qui a trait aux coûts est manifeste à partir des constatations suivantes:

- absence de résultats financiers cibles pour chacun des aéroports et installations connexes, ou de toute autre cible de recouvrement des coûts pour des services particuliers;

- omission de réduire les frais généraux et les dépenses de fonctionnement en dépit d'une baisse de recettes causée par un déclin de la circulation au début des années quatre-vingt;

- dépenses d'immobilisations continues au cours des années quatre-vingt en dépit d'un faible taux de croissance de la circulation, sans avoir obtenu l'engagement de payer des usagers et sans avoir accordé toute la considération voulue au recouvrement des coûts;

- application de niveaux de service, de normes de fonctionnement et de pratiques de main-d'oeuvre uniformes, sans accorder toute la considération voulue à leur

incidence financière;

- engagement continu de dépenses pour l'aviation générale sans politiques, plans ou surveillance des coûts;

- augmentation des subventions aux aéroports municipaux sans critères d'admissibilité à jour;

- omission d'établir des prix de revient pour des fonctions aéroportuaires précises, ce qui nuit au contrôle efficace des coûts et à l'élaboration d'un barème efficient et équitable des frais imputables aux usagers.

13.17 Les coûts du transport aérien continueront d'augmenter à moins que le gouvernement n'adopte une discipline financière plus rigoureuse pour son Programme des transports aériens. La situation est inquiétante: les coûts de tous les éléments du transport aérien sont à la hausse, même après ajustement pour tenir compte de l'inflation.

13.18 Malheureusement, l'économie et l'efficience qu'on aurait pu obtenir grâce au recouvrement des coûts n'ont pas été réalisées. L'aménagement et le fonctionnement n'ont fait l'objet d'aucun sondage de marché ou sondage financier. Sans l'indication que ces sondages fournissent pour le contrôle des coûts de fonctionnement et d'immobilisations, l'économie et l'efficience que l'ACTA visait par son objectif de recouvrement des coûts pourraient lui échapper.

13.19 De grands programmes d'aménagement et d'agrandissement sont en cours, comme le projet de modernisation des radars (810 millions de dollars) et l'agrandissement de l'aéroport de Hamilton (49 millions de dollars). Ces dépenses semblent souvent dépasser ce que le marché est en apparence disposé à payer. Dans notre rapport de 1978, nous faisions un commentaire favorable sur l'utilisation économique des capitaux pour l'agrandissement prévu de l'aéroport international de Toronto (maintenant Pearson), agrandissement qui devait répondre à une demande clairement établie. L'ACTA n'a pas toujours suivi cette démarche dans ses projets subséquents; les frais d'immobilisations et de fonctionnement de nombreuses installations sont donc élevés et ne seront pas entièrement recouvrés auprès des usagers.

13.20 Nous reconnaissons qu'une certaine aide financière du gouvernement s'impose pour les objectifs qui ne relèvent pas du transport et que les usagers de l'aviation ne devraient pas être tenus de payer. Par exemple, ces dernières années, le gouvernement a décidé de faciliter l'accès à certaines régions isolées, comme le grand Nord. Toutefois, nous n'avons pas pu déterminer dans quelle mesure l'augmentation des coûts du réseau peut en toute justice, être attribuée à ces autres objectifs, car l'ACTA n'a pas défini précisément les résultats escomptés ni les coûts connexes. À notre avis, cette faiblesse limite l'utilité des renseignements financiers communiqués au Parlement.

13.21 Dans le chapitre 2 de notre Rapport de 1983, nous avons relevé certaines entraves à la gestion productive dans la Fonction publique, dont trois principales. Il s'agissait des priorités politiques qui ont une incidence marquante sur la gestion productive; du grand nombre d'obstacles en matière d'administration et de procédures auxquels se heurtent les gestionnaires; du peu d'incitation à une gestion productive, comparativement aux nombreux facteurs qui lui nuisent. Nous avons constaté que bon nombre de ces entraves affectent l'ACTA. Il est difficile de dégager leur effet précis sur le Programme des transports aériens, mais il ne fait pas de doute que les objectifs concurrentiels ne facilitent guère la tâche de tenir les gestionnaires gouvernementaux responsables.

13.22 Le gouvernement devrait veiller à ce qu'une discipline financière, amenée par une

conformité plus stricte aux objectifs de recouvrement des coûts, soit appliquée à l'organisation, à la gestion et au fonctionnement du réseau de transport aérien en vue de promouvoir 1,économie et l'efficience.

Commentaire du ministère: Afin de donner suite aux objectifs gouvernementaux énoncés dans l'exposé économique de l'automne dernier et le discours du budget du mois de mai, Transports Canada élabore présentement diverses options pour une nouvelle structure de gestion du réseau fédéral d'aéroports. Les options incluront une évaluation des aspects financiers ainsi que des possibilités d'augmenter l,efficience des structures proposées. Des mesures ont déjà été prises en ce qui concerne le recouvrement des coûts relatifs aux activités de navigation aérienne et de réglementation.

13.23 Plus précisément le ministère devrait:

- établir des objectifs de rendement financier pour chaque élément de programme au sein du réseau, notamment le contrôle des coûts et la maximisation des recettes, et mesurer le rendement par rapport à ces objectifs;

Commentaire du ministère: Des mesures ont déjà été prises. À titre d'exemple, le Fonds renouvelable sera dorénavant exploité en fonction d'un plan financier incluant les objectifs de rendement proposés.

- réorganiser et attribuer les responsabilités et les pouvoirs en matière de viabilité commerciale pour chaque centre d'exploitation (par exemple, pour des aéroports donnés);

Commentaire du ministère: Le ministère s'oriente de plus en plus dans cette direction (voir également la réponse à la recommandation du paragraphe 13.22).

- lancer un programme de réduction des frais généraux pour éliminer le double emploi et le chevauchement des services;

Commentaire du ministère: La révision des services votés, terminèe cette année, comprenait un relevé des doubles emplois et de tous les chevauchements de services. Cette question sera d'ailleurs touchée par l'étude en cours sur l'organisation du ministère.

- améliorer l'efficience des aéroports et installations connexes en instaurant des pratiques d'entretien et de main-d'oeuvre rentables.

Commentaire du ministère: Nous sommes d'accord avec cette recommandation qui correspond au but de la nouvelle structure de gestion des aéroports et dont l'application sera facilitée par le processus de consultation.

Gestion des aéroports du Fonds renouvelable

13.24 L'objectif officiel de l'ACTA, pour les 23 aéroports en cause, tel qu'il est indiqué au Parlement dans la Partie 111 du Budget des dépenses, est le suivant: "développer et exploiter les aéroports internationaux et nationaux visés par le Ponds renouvelable des aéroports autonomes de manière à recouvrer leurs coûts de fonctionnement".

13.25 Le Ponds renouvelable des aéroports a été réorganisé en 1979 pour régler trois

problèmes qu'avait relevés le gouvernement: l'absence de viabilité commerciale, l'absence d'une structure de responsabilité et de contrôle de gestion clairement définie et le manque de crédibilité de la politique de recouvrement des coûts dans le secteur privé. Un certain nombre de changements ont été apportés pour renforcer la responsabilité et le contrôle de gestion et, simultanément, les exigences de recouvrement des coûts du Ponds. Plus particulièrement, le Conseil du Trésor précisait que dorénavant les dépenses en immobilisations, approuvées pour le Ponds, devraient être financées à même les droits imposés aux usagers ou le produit de la vente des biens, tout déficit devant être comblé par des emprunts du Ponds du revenu consolidé portant intérêt. En 1980, le Parlement adoptait la Loi sur la régularisation des comptes qui limitait à 80 millions de dollars le total de tels emprunts, d'où la nécessité encore plus grande de contrôler les coûts et de produire suffisamment de recettes pour obtenir des capitaux sans avoir recours à des crédits parlementaires annuels.

13.26 Au cours de notre vérification, nous avons constaté que les problèmes qui ont mené à la restructuration de 1979 du Ponds existent toujours.

13.27 Les états financiers du Ponds, établis par l'ACTA, laissent prévoir un léger surplus de 5 millions de dollars pour l'exercice clos le 31 mars 1985, mais ils ne tiennent pas compte de tous les coûts recouvrables afférents aux aéroports. Du point de vue du recouvrement complet des coûts, les 23 aéroports ont été déficitaires chaque année depuis 1980-1981. En 1984-1985, nousestimions ce déficit à 107 millions de dollars, soit un taux de recouvrement des coûts de 80 p. 100. Pour faire ce calcul, nous avons inclus tous les coûts énumérés dans la politique générale du ministère sur le recouvrement des coûts, dont les dépenses directes de fonctionnement et d'entretien, tous les frais indirects, l'amortissement et une certaine somme pour les frais d'intérêt du gouvernement sur les capitaux investis. D'après ces calculs, l'augmentation du déficit depuis 1980-1981 a été de 51 p. 100. Des 23 aéroports, 21 n'ont pas pu recouvrer tous leurs coûts (voir la pièce 13.4). Nombre d'entre eux n'ont même pas pu recouvrer leurs coûts de fonctionnement et d'entretien.

13.28 Pour en arriver aux résultats financiers susmentionnés, les biens ont été amortis d'après leur coût historique. Il s'agit là d'une méthode acceptable pour rendre compte du rendement financier passé, mais qui diminue l'ampleur du déficit du Ponds renouvelable par rapport à un recouvrement complet des coûts parce qu'elle ne tient pas compte de la nécessité de remplacer les immobilisations désuetes à même les ressources propres du Ponds. Pour que les aéroports puissent répondre à leurs futurs besoins en capitaux sans crédits parlementaires annuels, comme l'a demandé le Conseil du Trésor, il leur faudrait recouvrer le coût de remplacement de ces immobilisations. Partant de ce principe, le déficit du Ponds renouvelable pour l'exercice clos le 31 mars 1985 aurait été encore plus élevé (voir la pièce 13.5).

13.29 L'ACTA a prévu qu'en 1985-1986 le Ponds ne pourrait pas respecter la "limite de crédit" prescrite de 80 millions de dollars. Le 1er avril 1985, on a diminué à neuf le nombre d'aéroports visés par le Ponds en vue, une fois de plus, d'atteindre la solvabilité financière. Soulignons toutefois que le fait de retirer 14 aéroports du Ponds ne diminue pas l'aide gouvernementale au réseau d'aviation dans son ensemble; le déficit passe simplement à une autre partie du programme. En outre, ces aéroports seront peut-être encore moins motivés à améliorer leur rendement financier. Notre vérification porte sur le Ponds tel qu'il était du 1er avril 1980 au 31 mars 1985.

Planification financière et contrôle des coûts

13.30 L'ACTA n'a établi ni stratégie commerciale ni plan d'affaires pour atteindre l'objectif financier du Ponds. Elle n'a pas fixé non plus de date d'échéance pour arriver au recouvrement de tous les coûts. En outre, elle n'a pas arrêté de contrôles et d'objectifs financiers pour les dépenses en

immobilisations, les coûts de fonctionnement et les recettes de commercialisation et d'aviation, ce qui lui aurait permis d'équilibrer les coûts et les recettes selon son échéancier de recouvrement intégral. Les projets approuvés, dont le taux de recouvrement était faible, n'étaient pas accompagnés de plans en vue de majorer les droits imposés aux usagers, de vendre des immobilisations ou d'améliorer les pratiques de fonctionnement, por contrebalancer leur effet sur la santé financière du Ponds renouvelable.

13.31 L'ACTA nous a informés qu'à l'avenir, le Ponds renouvelable fonctionnera d'après des plans financiers qu'elle présentera annuellement au Conseil du Trésor pour approbation, qu'elle donnera dans ces plans les rendements cibles prévus et qu'elle y fera une revue du rendement antérieur.

13.32 Les politiques de recouvrement des coûts de l'ACTA ont été axées sur la production de recettes, et non sur des méthodes complémentaires de rajustement des coûts et des recettes, comme la diminution des niveaux de service, le contrôle des frais généraux et des dépenses en immobilisations et l'amélioration de l'efficience de fonctionnement. Comme le marché impose une limite aux majorations des droits et des redevances, nous croyons qu'un meilleur contrôle des coûts aurait pu aider l'ACTA à atteindre ses objectifs financiers pour les 23 aéroports du Ponds renouvelable. Pour contrôler le coût des aéroports, il faut savoir ce que coûtent les fonctions et les services et pourquoi. Très peu d'aéroports ont établi des systèmes de comptabilité analytique appropriés, qui relèvent les coûts des grands centres d'activité, comme les aérogares, sur une base régulière. En comparaison, les aéroports américains que nous avons examinés tiennent des données comptables détaillées pour contrôler les coûts et pour renseigner les compagnies aériennes sur le calcul des redevances d'atterrissage et des autres droits aéroportuaires.

13.33 Sans objectifs plus précis de recouvrement des coûts et sans un meilleur contrôle des frais d'administration, de fonctionnement et d'immobilisations, rien n'incite vraiment les gestionnaires de l'ACTA à l'autonomie financière. Nous avons constaté que le recouvrement des coûts a été une considération toute secondaire, et non un sujet de préoccupation, au cours des délibérations sur les propositions d'investissement, sur les niveaux de service, sur les pratiques de dotation et sur la majoration des redevances et des droits.

Acquisition d'immobilisations

13.34 Le processus de planification des investissements de l'ACTA accuse de graves faiblesses qui, à notre avis, ont amené une série d'investissements sans grand espoir de recouvrement des coûts et ont nui à la possibilité de planifier l'autonomie financière des 23 aéroports et services de navigation aérienne connexes du Ponds renouvelable. Bon nombre de ces investissements portent sur des agrandissements d'aérogares et d'installations connexes qui n'ont rien à voir avec la sécurité.

13.35 De 1980-1981 à 1984-1985, l'ACTA a consacré, au total, 410 millions de dollars aux projets d'immobilisations pour les seuls aéroports du Ponds renouvelable. Nous avons constaté que l'ACTA approuve fréquemment des projets qu'elle s'attend de voir déficitaires. Nous avons examiné cinq projets approuvés au cours de la période considérée, dont le coût global est de 109,8 millions de dollars, comme il est montré ci-après. Ce qui nous préoccupe est l'ampleur et l'opportunité des investissements et non le contrôle des coûts de construction des installations.

13.36 Pour chacun de ces projets, le recouvrement prévu des coûts est loin d'être complet. (Sont exclues des recettes projetées les rentrées de la taxe sur la vente des billets d'avion. En incluant ces rentrées, on pourrait réduire les pertes projetées de 70 à 49 millions de dollars.) De telles pertes influent direcement sur le déficit du Ponds renouvelable car, bien que le principe de subvention

générale permette que certains projets ne rentrent pas dans leurs frais, les cinq projets que nous avons examinés n'étaient pas accompagnés de plans de mesures compensatoires ailleurs dans le Ponds renouvelable pour contrebalancer ce déficit.

Résultats financiers estimatifs pour
cinq projets d'immobilisations
(valeur actuelle)

Projet	(a) Coûts projetés	(b) Augmentation projetée des recettes	Pertes projetées	Recouvrement des coûts	(b.a) (b/a) (pourcentage)
	(en millions de dollars)				
Aérogare de Charlottetown	6,6 $	1,7 $	(4,9) $	25,8	
Parcs de stationnement, piste transversale, tour de contrôle et autres aménagements du côté piste à Charlottetown	25,0	0,6	(24,4)	2,4	
Aérogare de Winnipeg	27,2	15,2	(12,0)	55,9	
Aérogare d'Ottawa	44,7	22,0	(22,7)	49,2	
Aménagement de l'aire de l'aviation générale à Thunder Bay	6,3	0,7	(5,6)	11,1	
Tous les projets	109,8 $	40,2 $	(69,6) $	36,6	

13.37 Niveaux de service. Nous avons constaté que l'ACTA prend des décisions sur les projets d'immobilisations en fonction de niveaux de service prédéterminés, sans en avoir évalué toutes les répercussions financières. Les aérogares, par exemple, sont agrandies lorsqu'elles n'atteignent plus ou lorsqu'on s'attend à ce qu'elles n'atteignent plus les normes nationales d'espace de l'ACTA. Ces normes constituent un moyen utile de prévenir les encombrements, mais l'ACTA n'a pas pensé à modifier l'ampleur des projets d'agrandissement à la lumière des pertes financières

prévues.

13.38 Disposition des usagers à payer. L'ACTA n'a pas entièrement évalué la capacité des compagnies aériennes de payer tous les coûts des investissements proposés et leur disposition à le faire. On n'a pas convenu d'un taux de location avec les compagnies aériennes pour leur utilisation des billeteries avant l'approbation des projets des aérogares d'Ottawa et de Winnipeg. Plus récemment, l'ACTA a adopté comme politique d'obtenir certains engagements avant de demander les approbations requises. Cependant, même lorsque les compagnies aériennes convenaient dès le départ de payer des loyers plus élevés pour l'utilisation des aérogares agrandies (comme à Charlottetown), les droits étaient conçus pour recouvrer uniquement le coût de l'espace de comptoir des compagnies aériennes et des autres aires laissées à leur usage exclusif. Ces espaces ne comptent que pour une partie de la superficie totale d'un aéroport. Les droits sont donc insuffisants pour couvrir les dépenses de fonctionnement et d'immobilisations du bâtiment, même arès que d'autres recettes, comme celles provenant des restaurants et d'autres concessions, sont prises en considération. L'ACTA ne négocie pas avec les compagnies aériennes, avant de faire des investissements, les majorations des redevances d'atterrissage et autres droits, pour déterminer si elles sont disposées à payer l'augmentation du coût des aires communes, coût qui doit lui aussi être recouvré.

13.39 De nombreux aéroports américains se sont donné une vocation commerciale en fonction de la disposition des usagers à payer. Des contrats en vertu desquels les compagnies aériennes conviennent de couvrir tout déficit en recettes leur donne l'occasion, au cours de la planification, de rejeter ou de faire réexaminer les projets d'immobilisations qui feraient augmenter de façon marquée les taux et les redevances qu'elles paient pour l'utilisation des installations aéroportuaires. Cet arrangement constitue également un important contrôle financier: il protège les contribuables de l'imposition plus élevée qui serait nécessaire pour financer les pertes des aéroports.

13.40 Faute d'avoir considéré le recouvrement des coûts dans l'établissement des niveaux de service et d'avoir obtenu l'engagement préalable des usagers, le gouvernement a construit des aérogares trop grandes. Le ministère agrandit présentement l'aérogare d'Ottawa au coût de 48 millions de dollars. L'ACTA a utilisé des techniques de planification complexes pour déterminer la grandeur de l'aérogare. Cependant, nous avons relevé un écart aux normes pertinentes qui a donné des salles d'attente préembarquement ayant le double des dimensions requises à l'heure actuelle ou dans un proche avenir (voir pièce 13.6). Cette aire additionnelle représente des coûts d'immobilisations supplémentaires d'environ 890 000 $. L'ACTA nous a informés que cet espace excédentaire lui avait été demandé par les compagnies aériennes. Elle n'a cependant pas obtenu d'engagements de leur part pour recouvrer les coûts supplémentaires. En outre, elle n'a effectué aucune analyse des effets, sur le Ponds renouvelable, du déficit qui découlera de cet espace supplémentaire, et elle n'a établi aucun plan pour contrebalancer le coût supplémentaire par l'augmentation des redevances, la vente d'immobilisations excédentaires ou d'autres mesures.

13.41 De même, nous avons trouvé que les installations à l'aéroport de Regina étaient trop grandes par rapport aux normes de l'ACTA, ce qui aentraîné des coûts d'immobilisations supplémentaires d'environ 1,5 million de dollars. De tels espaces supplémentaires augmentent aussi les coûts de fonctionnement et d'entretien au cours de la vie utile de l'immeuble.

13.42 Nous avions relevé le problème de construction excessive lors de notre examen d'envergure gouvernementale de 1978 sur l'acquisition des immobilisations. Au paragraphe 19.100 de notre rapport, nous signalions que le ministère avait donné le feu vert à la construction d'une aérogare à l'aéroport international de Calgary sans avoir obtenu l'accord des transporteurs aériens au sujet du paiement des frais. Nous avions fait observer que la conclusion, avant le début des travaux,

d'une entente sur le recouvrement des coûts était essentielle pour inciter les compagnies aériennes à l'économie et dissuader le gouvernement de toute construction inutile. Dans le cas d'Ottawa et de Regina, nous croyons qu'en n'ayant pas obtenu l'engagement des compagnies aériennes de payer pour l'espace ajouté, l'ACTA a encore une fois négligé d'accorder toute la considération voulue à l'économie dans l'acquisition de ces immobilisations.

13.43 Méthode d'analyse. Nous avons constaté que l'ACTA manque parfois de cohérence dans l'analyse des investissements possibles. 11 est donc impossible de faire le lien entre les répercussions financières de projets donnés et l'objectif global de recouvrement complet des coûts du Ponds renouvelable ou d'informer le Conseil du Trésor de ces répercussions. Le grand nombre et l'importance des erreurs et des incohérences, dans les renseignements présentés aux décisionnaires, nous laissent croire qu'au moment de considérer l'acquisition d'immobilisations la direction se soucie peu des répercussions financières à long terme.

13.44 La première de ces incohérences a trait à l'analyse du recouvrement des coûts. Le recouvrement possible des coûts a été analysé pour certains projets d'immobilisations, comme les aérogares, alors que pour d'autres, comme la construction de la tour de contrôle à Charlottetown, qui devrait tomber sous la politique de recouvrement des coûts de l'ACTA, et l'expansion de l'aire commerciale à Thunder Bay, il n'y a pas eu d'analyse. Cela montre bien que l'ACTA ne prend pas pleinement en considération l'effet de ses décisions d'investissement sur le rendement financier global du Ponds renouvelable des aéroports.

13.45 Deuxièmement, au cours de l'analyse du recouvrement des coûts, l'ACTA n'a pas toujours affecté certaines recettes d'aviation aux projets d'aérogare. Par exemple, dans le calcul des recettes supplémentaires afférentes à l'agrandissement proposé de l'aérogare de Winnipeg, les recettes de la taxe sur la vente des billets d'avion n'ont pas été incluses. Elles ont cependant été incluses dans l'évaluation financière du projet d'agrandissement de l'aérogare d'Ottawa. Le calcul de ces recettes est important pour l'établissement de la viabilité financière d'un projet. Si les recettes de la taxe sur la vente des billets d'avion sont incluses pour Winnipeg, la perte prévue est de 4 millions, alors que si elles sont exclues, la perte prévue atteint les 12 millions, soit le triple.

13.46 Troisièmement, l'ACTA a utilisé différents taux d'actualisation pour différents projets dans le calcul du rendement financier des investissements envisagés; il est donc impossible de comparer sur un pied d'égalité les différents projets. L Conseil du Trésor a prescrit un taux repère réel de 10 p. 100. Dans l'analyse de l'investissement à Winnipeg, par exemple, l'ACTA a par erreur utilisé des taux inférieurs à 10 p. 100, ce qui atténue les pertes possibles.

13.47 Quatrièmement, nous avons constaté que l'ACTA surestime la possibilité d'améliorer le recouvrement des coûts pour certains investissements proposés en leur attribuant des recettes que l'administration du transport aérien aurait de toute façon réalisées. Dans le cas de l'agrandissement de l'aérogare d'Ottawa, l'ACTA a informé le Conseil du Trésor que le taux de recouvrement des coûts de l'aéroport triplerait à la suite du projet. Cela laissait supposer que, sans l'expansion, toute augmentation de la circulation, après 1984, serait impossible du fait de l'encombrement à l'aérogare. L'expérience à Pearson et à Dorval a toutefois démontré qu'un encombrement supplémentaire ne porte pas les compagnies aériennes et les passagers à diminuer leur utilisation des aéroports.

13.48 Nous avons également relevé des erreurs de calcul qui ont mené à une sous-estimation des pertes possibles dans un certain nombre de cas. Dans leur estimation des recettes supplémentaires qu'apporterait le projet d'aérogare de Charlottetown, par exemple, les analystes ont largement surestimé le rendement possible de l'investissement en attribuant par erreur à l'expansion les recettes de la taxe sur le transport aérien que l'aéroport perçoit déjà. Les recettes prévues ont été surestimées de 5,8 millions de dollars. Pour le projet d'aérogare de Winnipeg, nous avons relevé des

erreurs dans le calcul de la valeur actuelle des coûts et des recettes à venir. Si les calculs avaient été corrects, le profit projeté de 6,2 millions de dollars de l'ACTA aurait été une perte de 4,6 millions de dollars. Des erreurs de calcul de ce genre passent inaperçues en dépit des contrôles et des systèmes de gestion complexes adoptés à la fin des années soixante-dix. 11 nous semble donc que l'évaluation exacte et complète de l'incidence financière à long terme pour le contribuable n'a pas été une préoccupation majeure de la direction.

Fonctionnement et entretien des aéroports

13.49 Le fonctionnement des aéroports prend la part du lion des dépenses annuelles des administrations d'aviation partout au monde, et l'ACTA ne fait pas exception à la règle. Pour l'exercice clos le 31 mars 1985, les dépenses de fonctionnement et d'entretien des aéroports du Ponds renouvelable se chiffraient à environ 280 millions de dollars, soit environ 52 p. 100 des dépenses totales du Ponds. Par conséquent, l'économie et l'efficience des pratiques d'entretien sont critiques. Nous avons examiné les coûts de trois grandes activités: l'entretien des installations, les services de surveillance et de sécurité aéroportuaires, et les services et installations de sauvetage et d'extinction des incendies.

13.50 Nous avons comparé trois aéroports du Ponds renouvelable à trois aéroports semblables des États-Unis, choisis de concert avec l'ACTA. Dans deux cas, les coûts de fonctionnement des aéroports de l'ACTA étaient plus élevés et dans le troisième, ils étaient semblables. Nos sondages ont révélé, en particulier, que les aéroports américains utilisent de 30 à 40 p. 100 d'années-personnes de moins que les aéroports canadiens, comme l'indique le tableau qui suit.

Le ministère des Transports

Comparaison des années-personnes

Ratios des années-personnes	Trois aéroports américains de l'ACTA	Trois aéroports États-Unis	Pourcentage en moins aux
Années-personnes/entretien des installations par 100 000 mètres carrés d'espace aéroportuaire	10,6	17,6	40
Années-personnes/surveillance et sécurité par million de passagers embarqués et débarqués	8,2	11,7	30
Années-personnes/sauvetage et extinction des incendies par 10 000 mouvements d'aéronef	1,3	2,0	35

13.51 Ces constatations se fondent sur les résultats de certaines activités à trois aéroports, mais notre analyse comparative plus générale de tous les coûts de fonctionnement et d'entretien avec ceux de 25 autres aéroports américains, grands et petits, étaye notre conclusion que les coûts par passager sont plus élevés au Canada.

13.52 Nous reconnaissons qu'il y a, entre les aéroports des deux pays, de grandes différences, qu'il s'agisse des titres de propriété, de la structure de financement ou de leur mode d'administration. Une des différences clés est que la survie des aéroports américains est fonction de leur discipline financière et de leur solvabilité sur le marché des obligations. Ils recouvrent ensuite les coûts auprès des usagers pour payer leurs dettes. En revanche, l'ACTA a fourni des installations et des services sans avoir à s'inquiéter autant des résultats nets et sans avoir à rembourser les capitaux obtenus par voie de crédits parlementaires.

13.53 Utilisation de la main.d'oeuvre. Les aéroports de l'ACTA recrutent la plupart de leurs employés pour des fonctions d'entretien précises. Les employés qui sont sous-utilisés ne sont pas affectés à d'autres tâches, même quand cela ne nuit pas au niveau de service. Aux États-Unis, l'utilisation des employés à des tâches multiples a permis aux aéroports de fonctionner avec un effectif d'entretien réduit et, par conséquent, à des coûts moindres. Par exemple, à l'un des aéroports américains que nous avons visités, les employés normalement engagés comme peintres et menuisiers travaillent à l'enèvement de la neige, au besoin. Les employés qui travaillent normalement en plomberie s'acquittent de tâches courantes de maintenance électrique et mécanique lorsque le besoin s'en fait sentir. Une telle polyvalence est également courante à certains aéroports canadiens qui ne sont pas exploités par l'ACTA.

13.54 Certains frais de surveillance et de sécurité sont aussi très élevés. L'ACTA avait déjà relevé ce fait avec la collaboration de la GRC et des compagnies aériennes. Un examen de tout l'aspect sécurité était en cours au moment de notre vérification.

13.55 Pour ce qui est des services de sauvetage et d'extinction des incendies d'aéronefs (CFR), nous avons constaté que les coûts de fonctionnement de l'ACTA par mouvement d'aéronef

sont plus élevés qu'aux Etats-Unis. Cela s'explique en partie du fait que les aéroports de l'ACTA ont en général une circulation plus faible. 11 y a cependant place à amélioration, comme on peut le voir dans les paragraphes qui suivent.

13.56 Les pompiers, à certains aéroports de l'ACTA, sont oisifs environ 30 p. 100 de leur quart. La nature du travail d'urgence donne naturellement lieu à de longues périodes d'attente, mais aux aéroports américains que nous avons visités, les membres des équipes CFR étaient plus occupés; ils effectuaient des inspections des pistes et des rondes de surveillance de l'aérodrome et des aires de manoeuvre. Nous croyons savoir que l'ACTA revoit présentement les descriptions d'emploi des postes de CFR en vue d'optimiser l'utilisation du temps.

13.57 Procédures d'entretien. Nous nous sommes penchés sur le système de gestion de l'entretien des aéroports (AMMS), outil de gestion pour planifier, budgétiser et contrôler le travail d'entretien aux aéroports et en établir les calendriers. Nous sommes d'accord avec les objectifs et la conception générale du système, mais nous avons relevé des lacunes qui, si elles ne sont pas comblées, pourraient mener à une surdotation. Après sept années d'élaboration, le système comporte encore des faiblesses.

13.58 Parmi ces faiblesses, notons l'exécution de travaux d'entretien préventif à intervalles trop fréquents, ce qui augmente indûment les charges de travail, l'inefficacité des méthodes d'entretien prescrites pour certaines tâches et une générosité excessive dans la plupart des normes de temps pour l'exécution des tâches.

13.59 À l'aéroport de Dorval, si l'on appliquait les normes de l'AMMS, il faudrait 62 années-personnes pour l'entretien des bâtiments. Toutefois, les gestionnaires sur place nous on dit que, selon leur expérience et leur connaissance de la sitation, 24 années-personnes sont suffisantes. À Halifax, le même calcul donnerait 40 années-personnes pour la maintenance mécanique et l'entretien des bâtiments, alors que 11 années-personnes sont suffisantes, de l'avis des superviseurs sur place.

13.60 Nous avons effectué des études de mesure du travail pour vérifier les normes de l'AMMS. Pour 25 des 30 tâches que nous avons vérifiées, les normes de l'AMMS prévoyaient beaucoup plus de temps que nous le jugions nécessaire. En moyenne, les normes sont de 128 p. 1 00 supérieures à ce qui est nécessaire.

13.61 Nous avons également comparé les normes d'entretien préventif à celles appliquées dans des aéroports comparables des États-Unis. Selon les normes de l'AMMS, une automobile qui roule 32000 kilomètres par année fait l'objet d'environ 49 heures d'entretien préventif. Par comparaison, à l'un des aéroports américains où nous nous sommes rendus, seulement 20 heures par année étaient allouées pour l'entretien du même type de véhicule. Les normes de l'AMMS prévoient 199 minutes par tâche d'entretien préventif d'une porte automatique; à l'aéroport américain, seulement 36 minutes sont allouées pour la même tâche.

13.62 Mesure du rendement. La mesure et le rapport du rendement des aéroports constituent une étape importante dans l'amélioration du fonctionnement. À l'heure actuelle, l'ACTA n'a pas de système en place pour surveiller régulièrement les tendances des coûts de fonctionnement d'aéroports particuliers ou d'autres installations ou pour établir des comparaisons. L'absence d'objectifs financiers clairement établis, visant à améliorer les résultats nets des aéroports et des installations connexes, a nui à l'élaboration de tels systèmes. On n'utilise pas de ratios de rendement appropriés, comme le coût par passager, les recettes par passager, le coût par mètre carré d'espace d'aéroport et le coût par mouvement d'aéronef, pour relever les augmentations ou les tendances

défavorables dans les coûts afin de pouvoir prendre des mesures correctives. L'ACTA a également établi des niveaux de service sans avoir au préalable relevé comme il se doit la satisfaction des voyageurs.

Commercialisation et recettes des aéroports

13.63 L'ACTA tire des recettes des droits et des redevances d'aviation, comme les redevances d'atterrissage, et en obtient de sources qui ne se rapportent pas à l'aviation, comme les boutiques, la location de terrains, les restaurants, le stationnement et autres activités qui sont généralement regroupées sous la rubrique "commercialisation". Les recettes de commercialisation représentent une large part des rentrées totales de l'ACTA (plus de 28 p. 100 en 1984-1985) et offrent de grandes possibilités au chapitre du recouvrement des coûts. Nous avons constaté que les gestionnaires n'interprètent pas toujours les objectifs de commercialisation de la même façon, que les responsabilités en la matière se chevauchement et que les occasions de recettes n'ont pas toutes été explorées.

13.64 lnterprétation des objectifs de commercialisation. La politique de l'ACTA sur l'optimisation des recettes, qui doit servir à atteindre les objectifs financiers du Fonds renouvelable, n'a pas été clairement énoncée en temes d'objectifs et de cibles de commercialisation pour chaque aéroport. 11 en découle donc des attitudes diverses quant à la production optimale de recettes d'un aéroport à l'autre.

13.65 Les études internes de l'ACTA laissent voir que les directeurs d'aéroport et les planificateurs d'aérogare, à l'encontre du personnel de la commercialisation, n'accordent pas toute l'attention voulue aux recettes au cours de la planification de l'agrandissement ou de la modification des aérogares. Par exemple, tant à Calgary qu'à Mirabel, la plupart des concessions se trouvent à un étage distinct de l'aérogare, à l'écart du trafic passagers, ce qui diminue les chances de voir les recettes augmenter grâce aux achats spontanés. À la fin des travaux de rénovation en cours à Dorval, le restaurant se trouvera encore plus loin du trafic passagers qu'il ne l'est à l'heure actuelle, ce qui laisse voir l'importance insuffisante qu'accordent les planificateurs à la maximisation des recettes.

13.66 Responsabilités afférentes à la commercialisation. Le processus de gestion à paliers multiples de l'ACTA nuit à la commercialisation aéroportuaire. À ce chapitre, les rôles de l'administration centrale, des bureaux régionaux et des aéroports se chevauchent. Les aéroports doivent envoyer les contrats de location et de concession aux bureaux régionaux et à l'administration centrale qui les examinent et les approuvent. Ce processus, dans lequel interviennent parfois les organismes centraux, retarde la prise de décisions définitives ou l'adjudication de contrats, et peut faire perdre des sommes considérables en recettes. Au paragraphe 15.7 de notre Rapport de 1981, nous avions fait observer la nécessité d'améliorer le contrôle dans ce domaine.

13.67 11 découlera d'un récent retard dans l'approbation du cahier des charges et dans l'adjudication du contrat pour la concession de restauration à l'aéroport de Dorval un manque à gagner d'environ 200 000 $. Dans un autre cas, à Dorval, la boutique hors-taxe a été fermée pendant plus d'un an en raison d'un retard dans l'adjudication d'un nouveau contrat; les recettes perdues se chiffrent à environ 700 000 $.

13.68 Occasions ratées. À quelques exceptions près, nous avons constaté que les possibilités de recettes qu'offrent les terrains des aéroports n'ont pas été explorées. Parmi les exceptions, citons les accords de l'aéroport de Dorval pour deux clubs de golf et un parc industriel. La publicité extérieure, qui est également une bonne source de recettes, a été exploitée à Calgary et à Edmonton. Cependant, aucun autre aéroport de l'ACTA où nous nous sommes rendus n'a cherché à profiter de ces sources de recettes ou d'autres sources comme les centres commerciaux, les centres

de conférence et les complexes de bureaux. Certains aéroports américains améliorent grandement leur rendement financier grâce au développement commercial.

13.69 Nous avons été informés que l'ACTA avait proposé la construction d'hôtels aux aéroports de Halifax, de Dorval, de Pearson et de Vancouver, mais que ces propositions avaient été reportées indéfiniment. Nous estimons que cela prive les aéroports de plus de 3 millions par année en recettes de concessions possibles. Ce manque à gagner doit être comblé par le contribuable.

13.70 De même, des efforts de longue haleine en vue d'établir des butiques hors-taxe d'arrivée aux aéroports de Mirabel, de Dorval, de Pearson et de Vancouver sont restés vains. De plus, les négociations du ministère avec les États-Unis pour l'aménagement de boutiques hors-taxe, selon la formule acheter-emporter des grands aéroports internationaux, n'étaient pas terminées au moment de notre vérification.

13.71 Le personnel de la commercialisation fixe les taux de location, par exemple pour l'utilisation des terrains des aéroports publics comme stationnement pour aéronefs privés. Nous avons relevé des cas où la direction laissait ces taux tomber sous le niveau de l'inflation. À l'aéroport de Thunder Bay, par exemple, les loyers ont baissé de 46 p. 100, en dollars réels, de 1976 à 1982. En plus des recettes perdues, les loyers bas peuvent créer une demande excessive d'espace et, partant, d'investissements immobiliers. Au cours de la période allant de 1976 à 1982, la demande d'espace des propriétaires d'aéronefs privés à Thunder Bay s'est accrue, ce qui a donné des mouvements au sol encombrés et peu sûrs d'avions, de ravitaillement, de camions et de gens. Cela a amené l'ACTA à agrandir les installations aéroportuaires au coût de 7,4 millions de dollars, une dépense qui aurait pu être reportée ou évitée si les loyers, au cours des premières années, avaient suivi le cours de l'inflation. On estime que les loyers des usagers couvriront environ 11 p. 100 du coût prévu de 7,4 millions de dollars.

13.72 Frais généraux. Les frais généraux d'aménagement, de gestion et d'administration des aéroports de l'ACTA sont élevés. Cela est attribuable, dans une large mesure à la grande hiérarchisation de l'organisation. L'ACTA facture au Ponds renouvelable 30 p. 100 des dépenses directes de fonctionnement pour les frais du siège social d'Ottawa et des régions, mais même cette somme ne couvre pas tous les frais généraux. Nous estimons, par exemple, que le ministère des Transports fournit quelque 23 millions de dollars en services administratifs aux aéroports du Ponds renouvelable tous les ans, somme qui n'est pas comprise dans les frais de 30 p. 100 facturés par l'ACTA.

13.73 Le coût du personnel administratif, à l'administration centrale de l'ACTA et dans les régions, ajoute considérablement au problème déjà créé par le faible recouvrement des coûts. L'ACTA fournit, par exemple, des services de consultation fonctionnelle et des services d'experts aux aéroports en matière d'entretien, par l'intermédiaire de 100 spécialistes à l'administration centrale et d'une centaine d'autres employés dans les bureaux régionaux, ce qui lui coûte environ 6 millions de dollars par année. Nous reconnaissons, cependant, que certains de ces spécialistes consacrent une partie de leur temps à des questions qui n'ont pas trait à l'entretien, comme les normes de conception et de construction, l'élaboration de politiques, et ainsi de suite.

13.74 Dans certaines études, l'ACTA a recommandé une organisation décentralisée avec des frais généraux plus bas, ce qui accorderait aux aéroports plus de pouvoirs et plus de responsabilités pour prendre les décisions sur place. Comme on peut le lire dans une de ces études, ...en raison de la structure à plusieurs paliers, de l'aéroport au sommet de l'organisation, un certain nombre d'échelons fonctionnels, comportant chacun ses spécialistes et son personnel consultati, participent à presque toutes les questions d'aménagement et de fonctionnement des aéroports...

(traduction)

13.75 En conclusion, nous croyons que les frais généraux et les frais d'aéroport élevés justifient un réexamen de la gestion financière, des pratiques d'entretien et de l'utilisation de la main-d'oeuvre aux aéroports de l'ACTA. Le Ministère a annoncé l'adoption d'une nouvelle structure de gestion pour les aéroports canadiens. On nous a informés que ce changement doit régler les questions soulevées. Aviation générale

13.76 L'ACTA exploite le réseau de transport aérien de telle sorte que les usagers de l'aviation générale se trouvent largement subventionnés. En général, l'aviation générale comprend les petits avions utilisés par les entreprises et les particuliers pour des voyages d'affaires et d'agrément. Ces appareils effectuent plus de la moitié des décollages et des atterrissages aux 23 aéroports du Ponds renouvelable. L'ACTA n'a toutefois pas calculé à combien s'élevait cette forme de subvention. Aux États-Unis, la loi exige la divulgation des coûts et des recettes attribuables à l'aviation générale depuis 1970. En dépit des demandes du Conseil du Trésor, l'ACTA n'a pas établi de politique précise sur le recouvrement des coûts qui sont engagés au profit de ce groupe spécial d'usagers.

13.77 Pour comprendre le niveau de recouvrement des coûts de l'aviation générale, nous avons examiné l'aéroport de London (Ontario), un des petits aéroports du Ponds renouvelable. Nous avons constaté qu'on dépense, au total, 200 000 $ par année pour des préposés au contrôle de la circulation aérienne dont on n'aurait pas besoin sans l'aviation générale. Les droits et les redevances que paient les usagers de l'aviation générale se chiffrent à 61 000 $ annuellement; le taux de recouvrement des coûts est donc légèrement supérieur à 30 p. 100. Lorsqu'on ajoute les autres coûts, comme l'exclusivité de certaines voies de circulation pour l'aviation générale, le taux de recouvrement des coûts dans ce secteur baisse à environ 16 p. 100. Soulignons que ce niveau n'est pas plus mauvais que celui signalé aux Etats-Unis.

13.78 Cette situation revêt une importance particulière pour trois raisons. Tout d'abord, ce faible taux de recouvrement ajoute au déficit du Fonds renouvelable. Deuxièmement, tenter de recouvrer les coûts complets tout en continuant de subventionner l'aviation générale signifie que d'autres groupes d'usagers, principalement les compagnies aériennes et les passagers, devront payer plus que leur juste part. Et troisièmement, avec des redevances d'atterrissage et autres droits peu élevés, l'aviation générale utilise davantage certaines installations aéroportuaires déjà encombrées qu'elle ne le ferait si les redevances étaient réajustées à la hausse pour recouvrer tous les coûts.

13.79 En l'absence d'une politique claire de recouvrement des coûts de l'aviation générale, l'ACTA a pris des mesures contradictoires. Par exemple, le volume élevé d'avions de l'aviation générale à l'aéroport international de Vancouver, perçu comme un problème d'encombrement et de sécurité, a poussé l'ACTA à rouvrir l'aéroport de Boundary Bay, situé a proximité, au coût de 10 millions de dollars. Cet aéroport est réservé à l'usage exclusif de l'aviation générale. Toutefois, on a dernièrement aboli la redevance d'atterrissage pour l'aviation générale à Vancouver, alors qu'une maoration aurait stimulé l'utilisation des aéroports de dégagement comme celui de Boundary Bay.

13.80 L'ACTA n'a pas de politique intégrée sur le recouvrement des coûts des usagers de l'aviation générale, mais elle a précisé dans les documents de planification de certains aéroports que ces derniers doivent desservir l'aviation générale uniquement dans la mesure où leur capacité le leur permet. On ne devrait donc pas effectuer de nouvelles constructions pour le compte de l'aviation générale. Du fait qu'elle n'a pas appliqué cette politique uniformément, l'ACTA a ajouté aux coûts du Ponds renouvelable sans lui offrir de recettes compensatoires.

13.81 Le projet de construction d'une piste transversale de 5 000 pieds à Charlottetown,

par exemple, a été en grande partie justifié en fonction des avantages pour l,aviation générale. Toutefois, la mission officielle de l'aéroport de Charlottetown est d'appuyer les services aériens commerciaux, l'aviation générale n'étant desservie que dans la mesure oû le système aéroportuaire n'est pas saturé. L'ACTA a approuvé la construction de cette piste à Charlottetown, sans majoration des redevances, même si, à l'évoque, elle ne devait servir qu'aux appareils ayant une limite d'atterrissage maximale par vent traversier de 10 noeuds, c'est-à-dire les avions de l'aviation générale.

13.82 Pour la gestion du Ponds renouvelable, le ministère devrait établir un plan d'affaires qui montre comment arriver au recouvrement complet des coûts pour les aéroports autonomes et les services au sol connexes du Ponds renouvelable et comment le maintenir.

> Commentaire du ministère: Cette recommandation a été mise en oeuvre grâce à la restructuration, depuis le 1er avril 1985, du Fonds renouvelable.

13.83 Le ministère devrait veiller à ce que les décisions sur les investissements et les niveaux de service tiennent compte de la capacité des usagers de payer et de leur disposition à le faire.

> Commentaire du ministère: Nous tenons maintenant compte de ce facteur dans l'exploitation du Fonds renouvelable.

13.84 Le ministère devrait établir une politique intégrée sur les dépenses pour l'aviation générale et communiquer au Parlement les coûts, les recettes et les avantages relatifs à de tels groupes spéciaux d'usagers.

> Commentaire du ministère: Nous sommes à élaborer une politique en matière d'aviation générale. L'élargissement du système de comptabilité analytique permettra de fournir des données distinctes sur les coûts et les recettes de l'aviation générale dans les aéroports du Fonds renouvelable.

Gestion des autres aéroports

13.85 L'ACTA possède et exploite 71 aéroports autres que ceux financés à même le Ponds renouvelable. Ces aéroports ne desservent que 10 p. 100 de tous les passagers des transporteurs commerciaux, estime-t-on, mais ils reçoivent plus de 45 p. 100 de l'aide financière du gouvernement dans ce domaine. Aucun d'entre eux ne recouvre même ses dépenses d'exploitation. Le taux global de recouvrement des coûts est de 15 p. 100.

13.86 L'objectif avoué pour ce réseau d'aéroports, tel qu'il est donné au Parlement dans la Partie 111 du Budget des dépenses, est de:

- veiller à l'établissement et à l'exploitation d'un réseau d'aéroports régionaux et locaux pour permettre à toutes les régions du Canada de bénéficier de services de transport aérien et

- recouvrer les coûts de fonctionnement auprès des usagers des aéroports, dans la mesure du possible.

13.87 Nous avons examiné la planification financière de l'ACTA pour ces aéroports, le processus d'acquisition des immobilisations et les opérations aéroportuaires. Nous avons également

étudié la planification et la gestion des investissements fonciers de l'ACTA à Pickering (Ontario).

Planification financière

13.88 11 se peut que certaines dépenses de transport ne soient pas entièrement recouvrables auprès des usagers en raison du volume de circulation peu élevé ou parce qu'elles ont été engagées pour promouvoir des objectifs comme le développement régional ou social. L'ACTA a comme politique, en cas d'exception à l'objectif de viabilité commerciale, de relever les coûts et les avantages en cause et de faire porter à la charge du gouvernement les coûts supplémentaires pertinents.

13.89 Une des grandes lacunes de l'ACTA est de n'avoir pas défini la part des coûts que doivent assumer les usagers et celle que doit assumer le gouvernement lorsqu'il tente d'atteindre, par ses aéroports, des objectifs qui n'ont pas trait au transport. La Partie 111 du Budget des dépenses n'offre pas au Parlement des renseignements complets sur ce que sont ces objectifs qui n'ont pas trait au transport, sur la mesure dans laquelle ils sont atteints et sur ce qu'ils coûtent aux contribuables canadiens.

13.90 Par conséquent, l'ACTA est incapable d'établir des cibles appropriées pour le recouvrement des coûts. 11 s'agit là d'une grave faiblesse dans la gestion financière du programme. Par conséquent, l'obligation de rendre compte ou l'incitation à réduire les coûts ou à faire augmenter les recettes est insuffisante. En outre, il y a très peu de renseignements significatifs grâce auxquels on pourrait évaluer la viabilité financière de services et d'installations donnés.

13.91 Citons en exemple l'expansion de 49 millions de dollars de l'aéroport Mount Rope à Hamilton (Ontario). On avait prévu une perte de 16 millions de dollars, mais nous n'avons pas pu trouver d'analyse des avantages connexes.

13.92 De même, à Hare Bay (Terre-Neuve), l'ACTA a construit un nouvel aéroport de 12 millions de dollars pour remplacer l'aéroport de St. Anthony, à 23 milles de là. Aucune analyse de recouvrement des coûts ou analyse coûts-avantages n'a été effectuée pour justifier l'investissement. Le personnel de l'ACTA nous a appris que l'aéroport avait été construit pour répondre aux normes nationales de onctionnement. On n'a pas tenté de déterminer les coûts que devraient payer les usagers et, par conséquent, de se fier à la disposition des usagers à payer pour prouver la véritable nécessité de l'aéroport. De fait, on nous a avisés que la province de Terre-Neuve n'était pas d'accord quant au besoin d'un nouvel aéroport à cet endroit.

Acquisition d'immobilisations

13.93 Nous avons examiné des projets d'immobilisations à Hamilton (Ontario), à Boundary Bay (Colombie-Britannique) et à Springbank (Alberta), projets d'un coût total de 61 millions de dollars. Son nombre des faiblesses relevées ressemblent à celles des aéroports du Ponds renouvelable.

13.94 Prévisions de la circulation. Dans l'ensemble, l'ACTA utilise des techniques de prévision de pointe. Cependant, le processus de planification de l'aménagement des aéroports que nous avons examiné ne tenait pas compte des besoins moins forts, indiqués par un déclin de la circulation. On approuvait des investissements sans voir si les prévisions de circulation sur lesquelles le projet était fondé demeuraient valides au moment où la demande de fonds était présentée au Conseil du Trésor (voir également l'étude de cas no 1).

13.95 Par exemple, la réouverture de l'aéroport de Boundary Bay a été proposée en 1979 en raison de l'encombrement à l'aéroport international de Vancouver, situé à proximité, et à son aéroport de dégagement, Pitt Meadows. En 1979, Pitt Meadows était presque saturé. L'approbation définitive du projet pour Boundary Bay n'a été donnée par le Conseil du Trésor qu'en décembre de 1981. Cependant, à compter de 1979, le volume de circulation à Pitt Meadows a commencé à baisser lentement puis, en 1982, à dégringoler, comme le montre la pièce 13.7. Ce déclin a éliminé la nécessité immédiate de Boundary Bay. Néanmoins, le projet s'est poursuivi en 1982 au coût de 10 millions de dollars. Le coût annuel de Boundary Bay est de 2 millions de dollars. En 1984, le volume total de la circulation aux deux aéroports (Pitt Meadows et Boundary Bay) n'équivalait qu'aux deux tiers de la capacité de l'aéroport de Pitt Meadows seul.

13.96 Engagement insuffisant des usagers. Pour ce groupe d'aéroports, comme pour ceux du Ponds renouvelable, l'ACTA n'a pas fréquemment obtenu d'engagements des usagers à l'égard d'une partie des coûts. On en trouve des exemples à Hamilton (voir l'étude de cas no 1) et à Springbank, l'aéroport de dégagement de Calgary.

13.97 Le prolongement de la piste de Springbank, qui a coûté un million de dollars, a été effectué conformément aux normes nationales de l'ACTA relatives aux pistes. L'ACTA alléguait que la piste existante posait des problèmes aux quelque 22 propriétaires d'aéronefs privés assujettis à des limites de masse au décollage durant certaines périodes de l'année. Rien n'a été fait pour s'enquérir auprès d'eux si ces inconvénients étaient suffisants pour qu'ils soient disposés à contribuer financièrement au prolongement de la piste. Ces usagers n'avaient pas demandé le prolongement et, bien qu'ils n'aient pas eu à en supporter le coût, ils ont fait remarquer qu'ils ne voyaient pas la nécessité immédiate du projet. Par conséquent, on a justifié le projet par lanécessité de se conformer aux normes nationales sur le niveau de service.

13.98 Solutions de rechange offertes par le secteur privé. La politique de l'ACTA préconise une participation réduite du gouvernement fédéral dans les secteurs où les services peuvent être assurés plus efficacement par le secteur privé. Malgré cela, on n'a pas étudié à fond les solutions de rechange offertes par le secteur privé pour certains projets d'immobilisations. Notamment, on n'a pas accordé suffisamment d'attention à la possibilité d'avoir recours aux aéroports municipaux ou privés pour assurer certains services que l'ACTA offre présentement à l'aviation générale. En outre, l'ACTA ne s'est pas penchée sur la possibilité de confier au secteur privé l'exploitation des tours de contrôle des petits aéroports.

13.99 Selon les représentants de la Federal Aviation Administration des Etats-Unis, le recours au secteur privé a amené une réduction marquée des frais de fonctionnement et d'immobilisations de certains petits aéroports. Une économie substantielle pourrait être réalisée par la construction d'installations moins luxueuses. Au Canada, les tours de contrôle sont construites conformément aux normes nationales uniformes de l'ACTA. La tour de contrôle à trois étages de Boundary Bay est dotée de deux paires de salles de toilette, d'une cuisine complète, d'un salon et d'un ascenseur pour passagers, et elle ne compte pourtant que huit employés par quart de travail. Cette tour ne recouvre aucun de ses coûts directement auprès de ses usagers. Les dernières informations sur l'expérience américaine révèlent qu'il est possible de réaliser des économies, par exemple grâce à la réduction des niveaux de dotation, lorsque l'exploitation de ces installations est impartie à contrat au secteur privé.

Exploitation des aéroports

13.100 Plusieurs des problèmes rencontrés dans l'exploitation des aéroports que nous avons nommés comme étant financés à même le Ponds renouvelable des aéroports, problèmes touchant les

procédures d'entretien, l'utilisation de la main-d'oeuvre, les frais généraux et la mesure du rendement, s'appliquent dans une certaine mesure à tous les aéroports. En outre, nous avons remarqué que les services de sauvetage et d'extinction des incendies d'aéronefs comportaient des coûts élevés.

13.101 Services de sauvetage et d'extinction des incendies d'aéronefs. Les critères sur lesquels l'ACTA se base pour déterminer quels aéroports doivent bénéficier d'installations de sauvetage et d'extinction des incendies d'aéronefs sont moins stricts que ceux d'autres pays. Au moment de notre vérification, l'ACTA révisait ces critères et les comparait avec ceux en usage dans d'autres pays pour déterminer quelles économies peuvent être réalisées sans sacrifier la sécurité. A l'heure actuelle, tous les aéroports desservis sur une base régulière par des transporteurs sont admissibles aux services de CFR, peu importe le nombre de mouvements d'aéronefs ou le nombre de passagers. Ces services sont assurés à 132 aéroports du Canada.

13.102 Pour les "autres" aéroports, exclus du Fonds renouvelable, le ministère devrait:

- faire une distinction entre les coûts que doit assumer le gouvernement pour réaliser les objectifs de transport et ceux qui doivent être recouvrés auprès des usagers du réseau;

- établir des objectifs de recouvrement des coûts et définir la responsabilité des gestionnaires à l'égard de leur réalisation;

- déterminer les dépenses importantes qui appuient des objectifs autres que le transport, faire connaître les résultats escomptés et les coûts nécessaires à la réalisation de ces objectifs, et faire rapport au Parlement sur leur réalisation.

Commentaire du ministère: La politique de recouvrement des coûts et le cadre de planification opérationnelle que nous sommes à élaborer aideront à cet égard.

Terrains de Pickering

13.103 Le fardeau de biens non productifs, comme ceux de l'aéroport de Pickering (Ontario), n'a pas été sans accroître les coûts du réseau de transport aérien. Ce site de 7 527 hectares (18 600 acres) a été acheté par expropriation, le 30 janvier 1973, pour la construction d'un aéroport international destiné à desservir Toronto. La nouvelle installation devait compter 4 pistes et avoir une capacité suffisante pour traiter un volume annuel de 40 à 50 millions de passagers d'ici l'an 2000.

13.104 Les travaux de construction de la première phase ont été amorcés le 23 septembre 1975 pour être suspendus peu après, le gouvernement provincial ayant annoncé qu'il ne fournirait pas certains services essentiels à l'aéroport. C'était le commencement de la fin de l'aéroport de Pickering tel qu'il avait été conçu.

13.105 Nous avons examiné l'investissement que représentent les 7527 hectares de terrain acquis par l'ACTA à Pickering, afin de déterminer si ces terrains étaient réservés à des fins liées au transport. Nous avons également évalué ce qu'il en a coûté pour garder ces terrains jusqu,à ce jour et nous avons examiné les procédures de gestion foncière.

13.106 On n'envisage pas la construction d'un grand aéroport à cet endroit d'ici la fin du siècle. Bien que les documents de planification de l'ACTA indiquent qu'il faudrait des installations d'aviation générale dans cette région, le terrain dont on aurait besoin à cette fin serait sensiblement

moins grand que le terrain que l'on garde à l'heure actuelle. Au moment de notre vérification, l'ACTA n'avait pas décidé définitivement de vendre, en tout ou en partie, le terrain qu'elle possède présentement.

13.107 11 est peu probable que l'ACTA recouvre son investissement initial de 140 millions de dollars à Pickering. On estime à plus de 275 millions de dollars les coûts pour les contribuables, y compris l'intérêt sur la dépense initiale. Selon l'ACTA, la valeur de réalisation du terrain et des propriétés serait d'au plus 80 millions de dollars et pourrait même être moindre si l'on tenait à vendre rapidement.

13.108 Notre examen de la gestion de certaines propriétés résidentielles situées à cet endroit révèle que les recettes qu'on obtient de la location de plusieurs d'entre elles sont inférieurs aux taux du marché. L'ACTA recouvre à peine les frais de fonctionnement de plusieurs de ces propriétés. De plus, le revenu tiré de la location d'un grand nombre d'acres à des fins d'exploitation agricole est inférieur à l'intérêt que l'on retirerait sur l'argent que l'on pourrait obtenir en vendant le terrain. L'ACTA nous a déclaré que, comme la propriété n'a pas été achetée pour être louée, elle ne croit pas qu'il soit possible de contrebalancer à la fois les frais d'immobilisations et les frais de fonctionnement par les recettes qu'on en obtient.

13.109 Pour améliorer le taux de recouvrement des coûts de fonctionnement et d'immobilisations liés à toute portion du site que l'ACTA envisage de détenir indéfiniment, il serait essentiel d'augmenter les loyers aux prix du marché et de conclure des baux de plus longue durée que par le passé. Nous reconnaissons que ces mesures devront être prises en consultation avec le gouvernement provincial de l'Ontario qui détient une bonne partie des terrains adjacents.

13.110 En plus de Pickering, l'ACTA possède d'autres terrains à un certain nombre d'aéroports, comme Halifax, Calgary et St-Hubert, dont elle n'a pas besoin pour des fins liées au transport, et qui ne rapportent pas de recettes. Parmi ce qu'il en coûte pour posséder ces terrains, notons les subventions tenant lieu d'impôts fonciers. Nous n'avons pas constaté que l'ACTA ait fait de réels efforts pour vendre les terrains inutilisés ou pour en transférer les titres de propriété au ministère des Travaux publics. La possession de ce type de propriété n'est pas sans nuire au rendement financier global du Programme des transports aériens.

13.111 Le ministère devrait élaborer et publier un plan bien arrêté pour l'utilisation ou l'aliénation des terrains inutilisés comme ceux de Pickering (Ontario).

> Commentaire du ministère: Le ministère effectue présentement une étude afin de déterminer les exigences à long terme en ce qui concerne les terrains de Pickering; il dressera par la suite une liste des terrains à déclarer excédentaires.

Étude de cas no. 1 Agrandissement de l'aéroport de Hamilton - 48,6 millions de dollars

13.112 En examinant la proposition concernant l'actuel projet d'agrandissement de l'aéroport de Hamilton, nous avons constaté que l'analyse effectuée par l'ACTA n,avait pas fait ressortir les risques financiers du projet, qui pourraient être importants. Par conséquent, les décisionnaires du ministère et, en définitive, les ministres du Conseil du Trésor ont approuvé le projet sans en connaître pleinement les conséquences d'ordre financier.

- On savait que les prévisions de circulation qui servaient à justifier le projet auprès du Conseil du Trésor étaient trop optimises. Ces prévisions laissaient entendre que l'agrandissement de l'aéroport donnerait lieu à une augmentation spectaculaire de la circulation. Les documents d'approbation de l'ACTA indiquaient que les niveaux de

circulation prévus entraîneraient une augmentation de 30 à 160 p. 100 du taux de recouvrement des coûts de fonctionnement. Toutefois, ces prévisions étaient dépassées au moment où l'ACTA a demandé l'approbation du Conseil du Trésor en 1982. L'ACTA ne les a pas rajustées pour tenir compte du déclin du marché qui s'était produit avant l'approbation du projet. Lorsque l'ACTA a révisé officiellement ses prévisions, après l'approbation du Conseil du Trésor, elle a réduit d'un tiers la prévision de croissance de la circulation, comme l'illustre la pièce 13.8. Les prévisions de circulation que l'ACTA a présentées au Conseil du Trésor ne tenaient pas dûment compte de plusieurs facteurs qui allaient réduire la circulation projetée à l'aéroport de Hamilton. Les billets à tarif réduit qu'avaient instaurés les grandes compagnies aériennes en 1980 furent un facteur qui contribua à diminuer le taux de croissance du trafic d'affrètement, aux petits aéroports, trafic qui comptait pour beaucoup dans les prévisions de l'ACTA sur l'augmentation générale de la circulation à l'aéroport de Hamilton. L'ACTA a également passé sous silence, dans sa demande de financement présentée au Conseil du Trésor en 1982, le fait que le principal transporteur aérien de Hamilton s'était vu accorder bien avant cette date des droits d'atterrissage à l'aéroport avoisinant de Toronto. Les prévisions ne tenaient pas suffisamment compte non plus des répercussions de la déréglementation aux États-Unis. De nombreux voyageurs empruntent les aéroports de Buffalo et Niagara Falls (New York) plutôt que celui de Hamilton pour se prévaloir des billets moins dispendieux des États- Unis. La déréglementation des États-Unis dans ce secteur était du domaine public en 1982, au moment de la demande au Conseil du Trésor.

- Les pertes estimatives prévues n'ont pas été divulguées aux ministres. L'ACTA prévoyait un important manque à gagner de 16 millions de dollars au cours de la durée d'utilisation et elle n'a pas révélé ce fait au Conseil du Trésor. L'estimation des pertes prévues contenait des erreurs qui ont entraîné une sous-évaluation. Dans l'analyse, on avait utilisé un taux d'intérêt beaucoup trop bas pour calculer la valeur actuelle des coûts et des recettes à venir. En outre, l'estimation comprenait les recettes futures provenant de l'imposition de droits aux passagers, droits que les aéroports de la taille de celui de Hamilton ne sont pas autorisés à percevoir.

- Absence d'engagement de la part des usagers. L'ACTA n'a pas obtenu des compagnies aériennes qu'elles à louer de l'espace dans la nouvelle aérogare. De fait, au moment de notre vérification, aucune compagnie aérienne ne s'était engagée à assurer ses services à partir de l'aéroport agrandi.

13.113 En résumé, à cause de ces diverses faiblesses, la présentation au Conseil du Trésor ne faisait pas clairement état des risques financiers du projet. Il semble maintenant que les recettes pourraient accuser un déficit de 28 millions de dollars par rapport aux coûts recouvrés pendant la durée d'utilisation de l'aéroport.

13.114 Le ministère nous a informé qu'il ne touchait pas les points signalés ci- dessus dans sa présentation au Conseil du Trésor parce qu'il avait déjà reçu l'approbation de principe du Cabinet pour le projet en 1980. À notre avis, le ministère aurait néanmoins dû parler de ces points dans la présentation qu'il a faite au Conseil du Trésor deux ans plus tard.

Contributions aux aéroports municipaux

13.115 L'ACTA assure aux aéroports régionaux et locaux exploités par les municipalités ou par d'autres une aide financière sous forme de contributions, tant pour le fonctionnement que pour les immobilisations. Nous avons examiné les contrôles de gestion qui permettent à l'ACTA de veiller à ce que seuls les aéroports admissibles bénéficient de ce financement et de s'assurer que les modalités qui régissent ces contributions sont respectées.

Contributions pour les frais de fonctionnement

13.116 Rien ne garantit que les aéroports qui reçoivent une aide financière y ont réellement droit. En 1972, le gouvernement approuvait une politique pour déterminer les aéroports qui faisaient partie du réseau de transport national et qui étaient, par le fait même, admissibles aux subventions fédérales. En 1976, le Conseil du Trésor restreignait le programme: aucun nouvel aéroport ne pouvait recevoir de contribution pour les frais de fonctionnement. Depuis cette date, l'ACTA n'a effectué aucune vérification pour déterminer si les aéroports qui recevaient déjà des contributions sont toujours admissibles à l'aide fédérale.

13.117 En 1983, le Secrétariat du Conseil du Trésor demandait à l'ACTA de lui remettre des critères à jour pour déterminer l'admissibilité des aéroports à cette aide financière. Au moment de notre vérification, l'ACTA ne l'avait toujours pas fait.

13.118 Toutefois, le ministère nous a informés qu'il a élaboré de nouveaux critères d'admissibilité, basés sur la population et l'accessibilité, et que si ces critères sont approuvés, leur application entraînera l'exclusion de plusieurs aéroports présentement subventionnés, et en ajoutera de nouveaux à la liste.

13.119 Stimulants pour réduire les subventions. La politique actuelle d'aide financière et l'accord connexe relatif aux contributions ne comportent pas, pour les exploitants d'aéroports, d'incitation d'ordre financier à l'économie et à l'efficience. Par exemple, l'ACTA n'offre pas d'encouragements financiers pour inciter les exploitants à explorer de nouvelles sources de revenus dans le but d'augmenter les recettes au-delà du minimum prescrit et de contrebalancer ainsi les coûts qui seraient autrement couverts par une contribution du gouvernement fédéral. Les bénéficiaires ne sont pas non plus tenus de contribuer financièrement aux frais de fonctionnement de façon à partager le fardeau avec le gouvernement fédéral. En outre, les accords relatifs aux contributions de fonctionnement ne garantissent pas que les subventions porteront uniquement sur des coûts admissibles puisqu'ils ne distinguent pas clairement les dépenses qui sont admissibles au financement de celles qui ne le sont pas. Ainsi, les exploitants d'aéroports qui reçoivent des subventions pourraient faire assumer par le gouvernement fédéral certaines dépenses inadmissibles.

13.120 Les contributions aux aéroports municipaux sont déterminées à partr des budgets annuels revus et approuvés par l'ACTA. Cependant, l'ACTA elle-même a relevé des lacunes au cours des vérifications de suivi de ces dépenses. Au chapitre des recettes, les procédures de facturation et de perception des droits d'atterrissage et de stationnement étaient, dans certains cas, jugées insuffisantes et donnaient lieu à des pertes de recettes. Quant aux dépenses, des coûts excessifs ou inadmissibles ont été réclamés et remboursés en ce qui a trait, notamment, aux avantages sociaux, aux services de pompiers, au nettoyage des aérogares, aux déplacements, aux frais généraux et autres frais d'administration. Par exemple, la ville de Hamilton met 11 pompiers à la disposition de l'aéroport de Mount Hope au coût de 310 000 $ (salaires). Des vérifications de suivi de l'ACTA ont révélé que les coûts réclamés étaient excessifs car la taille et le type d'aéronefs assurant des vols réguliers à cet aéroport ne justifiaient pas le nombre de pompiers utilisés. Sans incitation à réduire leurs coûts, les exploitants d'aéroports ont peu de raisons d'exercer un contrôle rigoureux sur ces dépenses.

13.121 Bien que les vérifications de suivi diminuent quelque peu le risque que des subventions soient accordées pour des frais inadmissibles, elles ne remplacent pas pour autant des stimulants bien établis.

13.122 Aéroports de l'Arctique. 11 existe un protocole général d'entente entre l'ACTA et les administrations territoriales quant aux modalités de financement des 46 aéroports de l'Arctique. Des lignes directrices font elles aussi état du droit de l'ACTA d'effectuer des examens et vérifications des dépenses que financent ses contributions, droit que l'ACTA n'a toutefois pas exercé. Par conséquent, il n'y a pas de confirmation de source indépendante que les aéroports locaux ont utilisé les contributions aux fins auxquelles elles étaient destinées.

Contributions pour les projets d'immobilisations

13.123 Nous avons constaté que l'ACTA a versé des contributions pour des projets d'aménagement d'aéroport que les besoins de transport ne pouvaient pas pleinement justifier. Nous avons été informés par l'ACTA que ces contributions, faites à même les crédits du ministère des Transports, visent à réaliser d'autres objectifs gouvernementaux, et que l'ACTA n'est responsable ni de la décision de financer les projets ni de l'évaluation subséquente des avantages. Prenons comme exemple la contribution de 4,3 millions de dollars à l'aéroport de Drummondville (Québec), que l'ACTA a approuvée au moment de notre vérification. Les fonds doivent servir à d'importants travaux d'aménagement, notamment la construction d'une aérogare, le prolongement de la piste et l'installation d'aides à la navigation.. Toutefois, selon une évaluation antérieure du projet, présentée à l'ACTA par son administrateur de la région du Québec, seules des réparations et la pose d'un nouveau revêtement de piste, au coût total estimatif de 337 000 $, étaient nécessaires pour satisfaire aux exigences de transport. Les 4,3 millions de dollars n'avaient pas encore été versés au moment de notre vérification.

13.124 Le ministère devrait approuver et promulguer son projet de politique d'aide financière aux aéroports qui appartiennent aux municipalités, politique qui comprend notamment des critères pour juger de l'admissibilité des aéroports à l'aie financière.

> Commentaire du ministère: Le ministère a préparé un projet de politique d'aide financière. Ce projet, qui pourra être modifié pour être conforme à la nouvelle structure de gestion, sera éventuellement présenté au gouvernement pour approbation.

Services de navigation aérienne

13.125 Les aides à la navigation sont essentielles à l'aviation (voir la pièce 13.9). Les systèmes de navigation, en indiquant les routes directes, rendent l'espace aérien et les pistes plus sûrs et contribuent à l'économie de carburant. L'objectif officiel de l'ACTA à ce chapitre, tel qu'il est énoncé dans la Partie III du Budget des dépenses, est d'assurer la sécurité et l'efficacité des mouvements d'aéronefs civils dans l'espace aérien canadien et l'espace international voisin. Par ailleurs, la politique générale de l'ACTA en matière de recouvrement des coûts prévoit un plein recouvrement, auprès des usagers du système, du coût des aides à la navigation en route. Cela exclut les frais que doit assumer le gouvernement pour les installations et services fournis surtout pour aider les régions isolées ou pour appliquer d'autres politiques gouvernementales qui ne vont pas dans le sens de la rentabilité commerciale.

Systèmes de planification et de contrôle

13.126 Notre examen a révélé deux lacunes générales dans la planification et le contrôle des

systèmes de navigation aérienne de l'ACTA. La première a trait au recouvrement des coûts et la deuxième, au processus de définition des besoins et des exigences opérationnelles connexes.

13.127 Recouvrement des coûts. On n'a recouvré que le quart environ des 163 millions de dollars dépensés en 1984-1985 pour l'élément le plus important et le plus coûteux du système de navigation aérienne, soit les aides en route qui guident les aéronefs par relai d'un aéroport à l'autre. Nous sommes conscients de la difficulté de fixer et d'imposer des redevances aux usagers dans ce secteur. Cependant, nous avons constaté que malgré l'envergure des projets d'immobilisation en cours de planification, on a négligé de planifier les investissements et d'établir les redevances en fonction de l'objectif déclaré de l'ACTA, à savoir un taux approprié de recouvrement des coûts pour le système de navigation aérienne en route.

13.128 Les recettes provenant de la taxe imposée sur la vente des billets d'avion constituent la seule source de financement en provenance des usagers du réseau intérieur en route. Environ 15 p. 100 des recettes découlant de cette taxe, soit 32 millions de dollars en 1984-1985, sont arbitrairement attribués au réseau en route, 85 p. 100 allant aux opérations aéroportuaires. L'ACTA envisage d'attribuer une plus grande part des recettes provenant de la taxe sur la vente des billets d'avion au réseau en route, mais ce changement aurait simplement comme résultat d'accroître les pertes au chapitre des opérations aéroportuaires.

13.129 L'ACTA a continué de planifier et d'effectuer, pour le système de navigation aérienne, d'autres dépenses qui favorisent les usagers, sans préciser de modalités de recouvrement des coûts. Elle estime que, entre autres avantages, les dépenses comme celles du programme de modernisation des radars entraîneront des économie substantielles de carburant pour les compagnies aériennes et des économies de temps pour les passagers. Elle n'a toutefois pas tentè d'obtenir que les usagers éventuels s'engagent à assurer une partie ou la totalité de ce qu'il en coûte pour réaliser ces économies, et elle n'a établi aucun plan de recouvrement des frais. En outre, l'ACTA n'a pas dévoilé au Parlement les augmentations de niveau de service que les améliorations au système sont censèes apporter à l'industrie de l'aviation ni ce qu'il en coûtera au simple contribuable.

13.130 Analyse des besoins. Nous avons découvert des manques dans le processus utilisé par l'ACTA pour définir les besoins du système de navigation aérienne et dans les moyens par lesquels ces besoins sont traduits en exigences opérationnelles et en exigences d'équipement. Plutôt que de déterminer d'abord quels sont les besoins fondamentaux pour ensuite préciser les exigences techniques, l'ACTA a fait l'inverse. Elle risque ainsi d'acquérir des biens qui ne sont peut-être pas entièrement justifiés. Par exemple, avant d'avoir analysé ses besoins à long terme, l'ACTA a élaboré un plan à long terme, le Plan d'aménagement de l'espace aérien du Canada, pour l'acquisition d'équipement nouveau. Le plan recommande des dépenses de 3,5 milliards de dollars pour l'acquisition de nouveaux équipements et installations. Un certain nombre de projets du plan, comme le programme de modernisation des radars (voir l'étude de cas no. 2), sont déjà en bonne voie de réalisation et d'autres, comme les systèmes d'atterrissage hyperfréquences, sont à l'étape de propositions. Toutefois, l'ACTA vient tout juste d'amorcer sa Revue de l'espace aérien du Canada au cours de laquelle elle examinera les besoins de l'ensemble du système, passera en revue le système actuel de navigation aérienne, analysera les avantages et les coûts et la façon de les répartir entre les usagers et le gouvernement, et déterminera les niveaux et les types de services qu'elle devrait assurer.

13.131 Nous avons relevé un certain nombre de lacunes dans le processus qu'utilise l'ACTA pour déterminer ses besoins de nouvelles installations et de nouvel équipement de navigation aérienne. Plus particulièrement, elle n'effectue pas d'analyse rigoureuse des coûts et des avantages. Les rares fois où les avantages ont été comparés aux coûts, la solution la plus économique n'a pas toujours été

retenue. Les gestionnaires allèguent alors qu'ils doivent tenir compte d'avantages non quantifiables qui aident à réaliser d'autres objectifs gouvernementaux.

13.132 En particulier, l'ACTA n'a pas mis à profit la technologie de pointe qui lui aurait permis d'unifier l'organisation actuelle de ses installations de contrôle de la circulation aérienne. Nous avons pu constater que, lorsque des occasions de ce genre lui avaient été offertes, l'ACTA n'avait pas effectué d'examen rigoureux des coûts et des avantages de l'intégration ou n'avait pas décidé d'agir lorsque ses propres analyses révélaient que les avantages surpassaient sensiblement les coûts.

13.133 Par exemple, dans les études de l'ACTA, on concluait qu'il en coûterait environ 9 millions de dollars de moins pour regrouper les centres de contrôle régional de Winnipeg et d'Edmonton en une seule installaton à Edmonton que pour construire une nouvelle installation à Winnipeg. Toutefois, pour des raisons n'ayant rien à voir avec les coûts, notamment pour éviter les déplacements de personnel et le risque que pose la concentration des services, l'ACTA recommandait la construction de l'installation de Winnipeg.

Acquisition d'installations et d'équipement

13.134 Au cours des dernières années, plusieurs installations de navigation aérienne (unités de contrôle terminal, stations d'information de vol, tours de contrôle aérien, systèmes d'atterrissage aux instruments, etc.) ont été acquises, installées et exploitées sans qu'on en ait établi le besoin dans le cadre d'un mécanisme bien arrêté et uniforme. De même, il n'existe pas de critères pour déterminer quand ces installations ne sont plus nécessaires. Cette situation a donné lieu à la construction et au maintien en service d'installations que le volume de la circulation aérienne, la sécurité ou d'autres facteurs ne justifient peut-être pas.

13.135 L'ACTA a récemment formulé des critères, fondés sur l'analyse coûts- avantages, qui serviront à déterminer les besoins en nouvelles tours de contrôle de la circulation aérienne et en stations d'information de vol; les critères aideront aussi l'ACTA à décider de la fermeture de certaines tours. Il reste toutefois à élaborer des critères précis pour les autres installations de navigation. Notons toutefois que, à la lumière de ces nouveaux critères, l'existence actuelle de nombreuses tours de contrôle n'est pas justifiée. En outre, l'ACTA vient de construire une nouvelle tour à Charlottetown (1.-P.-E.) même si les critères d'analyse coûts-avantages instaurés la même année ne justifiaient pas une telle installation.

Opérations

13.136 Notre examen de l'efficience d'utilisation des installations de navigation par l'ACTA nous a amenés à conclure qu'il est possible de réaliser des économies substantielles dans plusieurs secteurs.

13.137 Dotation. En 1982, l'ACTA a établi qu'il y aurait sous peu environ 150 contrôleurs de la circulation aérienne en trop dans les centres de contrôle régional et a prévu que cette situation durerait au moins jusqu'en 1986. Une grande étude effectuée par l'organisme en 1984 a confirmé cet état de choses. Face à ce problème, l'ACTA s'est contentée de geler, au niveau du 1er janvier 1983 et ce,jusqu'au 1er avril 1986, le nombre des employés des centres de contrôle régional et de permettre les mutations volontaires entre régions. L'ACTA est d'avis qu'elle aura besoin de contrôleurs supplémentaires après 1987. Bien que seulement certaines régions aient un surplus de personnel alors que d'autres en manquent, l'ACTA n'a pas initié de mutations entre régions pour régler le problème. Le fait de conserver ces contrôleurs aériens excédentaires en fonction jusqu'en 1986 entraîne des coûts salariaux supplémentaires de 8 à 12 millions de dollars. L'ACTA nous a

toutefois fait remarquer qu'il faut aussi tenir compte des coûts afférents à la mise en disponibilité des employés surnuméraires, les indemnités de cessation d'emploi par exemple.

13.138 On retrouve également des employés surnuméraires dans les tours de contrôle, ce que laissaient entrevoir les nouvelles normes de dotation dès leur mise en application en novembre 1981. La directio de l'ACTA est consciente de cette situation depuis environ quatre ans, mais n'a pris aucune mesure pour y remédier. On évalue à environ 8 millions de dollars ce qu'il en coûte pour garder les contrôleurs surnuméraires en fonction dans les tours.

13.139 Même si l'ACTA était consciente du surplus d'employés dans les tours, elle a autorisé la formation de nouveaux contrôleurs en 1984. Elle n'a pas renégocié les marchés conclus avec deux collèges pour la formation de base de 192 contrôleurs en fonction de la diminution des besoins en effectif attribuable au déclin de la circulation. L'ACTA a déclaré qu'elle devrait peut-être affecter les nouveaux contrôleurs à d'autres emplois jusqu,à ce que des postes de contrôleurs de la circulation aérienne deviennent vacants. Le coût total des marchés de formation conclus avec les collèges s'élève à 6 millions de dollars.

13.140 Chevauchement des services. À certains moments de la journée, les services assurés par les stations d'information de vol et les tours de contrôle des aéroports se chevauchent. Nous avons remarqué que 39 aéroports comptent à la fois une station d'information de vol et une tour de contrôle. Cela signifie qu'à ces aéroports contrôlés, et au cours de périodes précises où la circulation est réduite, l'ACTA dispose de deux services de circulation aérienne capables d'offrir un service semblable, à savoir faire atterrir un aéronef en toute sécurité. Par exemple, au cours du quart de minuit, la tour de contrôle et la station d'information de vol de Moncton fonctionnent toutes les deux et sont en mesure d'assurer l'atterrissage sans risque du très petit nombre d'aéronefs qui se posent pendant cette période. 11 en va de même lorsqu'une station d'information de vol est située près d'un centre de contrôle régional, car les deux installations sont en mesure d'assurer un service de planification de vol pour les vols à vue et les vols aux instruments.

13.141 La proximité de certaines stations d'information de vol constitue un autre exemple de chevauchement de services. Ainsi, la station de Gatineau (Québec), qui offre des services bilingues, est à 23 kilomètres seulement de celle d'Ottawa; le regroupement de ces installations permettrait donc de réaliser des économies.

13.142 On relève aussi un chevauchement de services entre les stations d'information de vol et les bureaux d'information météorologique d'Environnement Canada. En effet, 48 aéroports ont une station d'information de vol et un bureau de renseignements météos du Service de l'environnement atmosphérique d'Environnement Canada. Dans la plupart des cas, les deux services sont dotés de personnel qui, en plus d'autres services, fournit des bulletins de météo aux pilotes. Les deux services sont également capables de faire des observations météorologiques.

13.143 Heures d'ouverture. Nous avons remarqué que certaines tours de contrôle demeurent ouvertes pendant les heures creuses, alors que le facteur sécurité ne justifie pas leurs services. L'ACTA, contrairement aux États-Unis, n'a pas de critères liant les heures d'ouverture des tours aux besoins de la circulation aérienne. Par ailleurs, dans une étude menée au sein de l'ACTA, en 1979, on recommandait l'élaboration de tels critères.

13.144 En ce qui concerne l réseau en route intérieur, le ministère devrait élaborer un plan de recouvrement des coûts qui viserait notamment les projets d'immobilisation, comme le projet de modernisation des radars.

Commentaire du ministère: Nous avons déjà pris des mesures à cet égard. Nous devons terminer un plan de ce genre cette année et nous consulterons l'industrie par la suite.

13.145 En ce qui concerne les autres systèmes de navigation aérienne, le ministère devrait:

- formuler des critères applicables aux installations et à l'équipement de navigation et fondés sur l'analyse coûts avantages;

Commentaire du ministère: Le ministère a élaboré et approuvé des critères.

- examiner la question du chevauchement des services assurés par les installations de navigation aérienne, comme les stations d'information de vol et les tours de contrôle d'aéroport.

Commentaire du ministère: Le chevauchement des services fait présentement l'objet d'une étude dans le cadre de la réorganisation.

13.146 Inspection en vol. Sans compromettre la sécurité, l'ACTA pourrait diminuer le coût annuel de ses activités à ce chapitre d'environ 4 millions de dollars en réduisant la fréquence de l'inspection de ses systèmes d'atterrissage aux instruments et de ses systèmes radio à haute fréquence. 11 ressort clairement de notre analyse des données d'inspection en vol recueillies par l'ACTA pour une région précise que l'on pourrait inspecter moins souvent les aides à la navigation sans pour autant compromettre la sécurité ou nuire à l'état de fonctionnement des appareils. La fiabilité accrue du nouvel équipement transistorisé a permis, en général, de réduire les besoins en entretien; toutefois, l'ACTA semble tenir à ses habitudes dans ce domaine. Compte tenu de la nette tendance mondiale à réduire le nombre d'inspections en vol des aides à la navigation, comme le tableau ci-dessous nous le fait voir, nous sommes d'avis que l'ACTA devrait modifier ses politiques à cet égard en conséquence, ce qui diminuerait les frais de fonctionnement et d'entretien liés à sa flotte d'aéronefs.

Comparaison des normes de fréquence d'inspection
en vol des aides à la navigation

Type d'aide à la navigation	Canada	É..U.	R..U.
VOR (système radio VHF)	2 fois par année	1 fois par année	2 fois par année
DVOR (système radio de haute précision)	2 fois par année	1 fois par année	1 fois tous les 5 ans
lLS (système d'atterrissage aux instruments)	3 fois par année	2 fois par année	3 fois par année

Source: Documents de l'Organisation de l'aviation civile internationale

13.147 L'ACTA devrait déterminer les économies qu'elle pourrait réaliser en réduisant la fréquence d'inspection de ses aides à la navigation sans compromettre la sécurité.

> Commentaire du ministère: On mettra bientôt en oeuvre un système d'information de gestion à l'appui des inspections en vol. Lorsque le système en question fonctionnera, il fournira des données statistiques qui permettront d'étudier continuellement la fréquence des inspections.

Étude de cas no. 2

Projet de modernisation des radars - 810 millions de dollars

13.148 Le Conseil du Trésor a approuvé, en 1981, le Projet de modernisation des radars (RAMP), qui prévoit l'installation, par l'ACTA, de nouveaux systèmes radar de contrôle de la circulation aérienne et d'affichage des données et la modification de l'équipement électronique. Le projet se poursuivra jusqu'en 1992 pour un coût total, en dollars courants, de 810 millions.

13.149 La politique de l'ACTA stipule que le coût des installations et des services en route sera recouvré au complet, à l'exception de la partie du coût des serves en route que le gouvernement défrayera pour les installations et les services fournis surtout pour aider certaines localités isolées ou pour appliquer des politiques gouvernementales qui ne vont pas dans le sens de l'objectif de rentabilité commerciale.

13.150 L'ACTA prévoit que les installations radar améliorées permettront aux compagnies aériennes d'économiser du temps et du carburant. Néanmoins, elle n'a pas cherché à obtenir de ces usagers un engagement pour l'aider à recouvrer les coûts du projet RAMP. On se sait donc pas si les usagers paieront les services améliorés que l'ACTA a décidé de leur fournir.

13.151 En octobre 1981, la Commission d'enquête sur la sécurité aérienne, dirigée par le juge Charles Dubin, a déposé le dernier des trois volumes de son rapport au ministre des Transports. Les principales recommandations faites par la Commission comprenaient, notamment, la nécessité de créer un organisme indépendant chargé d'enquêter sur les "incidents" aéronautiques, à savoir les accidents réels et les risques d'accident. Les recommandations portaient également sur la nécessité d'une nouvelle réglementation sur le transport aérien, sur le peu de rigueur affiché par l'ACTA dans l'application de la réglementation et sur la nécessité d'un contrôle plus sévère de la navigabilité des aéronefs.

13.152 Au cours de notre examen des services de réglementation, nous avons effectué un bref suivi des mesures prises par l'ACTA pour mettre en oeuvre les principalesrecommandations du juge Dubin. Nous avons également examiné le recouvrement des coûts, le système d'information de gestion qu'utilise l'ACTA pour déterminer les situations qui comportent des risques élevés et dont on doit s'occuper en priorité, et l'importance accordée au risque dans l'établissement du calendrier d'inspection des transporteurs aériens régionaux. Nous avons enfin étudié l'importance qu'accorde l'ACTA à l'incidence économique de ses règlements.

La Commission Dubin

13.153 Depuis 1981, l'ACTA a fait de nombreux efforts pour améliorer ses fonctions de réglementation du transport aérien. Un de ses premiers objectifs a été la mise en oeuvre des

recommandations de la Commission. Ainsi, l'ACTA a créé une direction générale distincte, responsable de la réglementation du transport aérien, avec une division chargée de l'application des règlements; elle a effectué des vérifications spéciales auprès de gros transporteurs, elle a uniformisé un grand nombre de ses procédures par la publication de manuels et a établi une division responsable du maintien de la navigabilité. Par une loi du Parlement, un organisme indépendant chargé de faire enquête sur les incidents aéronautiques a été créé, soit le Bureau canadien de la sécurité aérienne.

13.154 La plupart des lacunes que la Commission avait relevées dans la Loi sur l'aéronautique et le règlement afférent n'avaient pas été comblées au moment de notre vérification. Toutefois, la Loi sur l'aéronautique a été modifiée en juin 1985 et, au moment de notre vérification, on se proposait d'apporter de grands changements aux règlements régissant la sécurité. On n'a cependant pas encore trouvé de solutions à certains des problèmes relevés par le juge Dubin. Par exemple, l'ACTA a étudié le règlement régissant l'atterrissage par mauvais temps qu'elle avait elle-même jugé inapplicable en 1978. On nous a informés que l'ACTA a recommandé des changements, mais que le gouvernement doit toujours prendre une décision à ce sujet.

13.155 Par ailleurs, l'ACTA n'a pas reçu du ministère de la Justice les services de conseillers juridiques, comme le recommandait la Commission. L'ACTA est d'avis que l'aide juridique fournie, qui varie d'une région à l'autre, ne lui permet pas d'intenter des poursuites. Le ministère de la Justice nous a informés que le nombre d'infractions aux lois et règlements ne justifie pas l'affectation d'un avocat à chaque région pour les seules questions aéronautiques, comme le recommandait le juge Dubin.

13.156 Au moment de notre vérification, l'ACTA n'avait pas entièrement mis en application la recommandation de la Commission visant l'exécution de vérifications surprise des transporteurs aériens. En outre, l'ACTA n'a pas encore décidé si elle soumettrait à des vérifications en vol les pilotes professionnels VFR sur monomoteur. Elle fait présentement enquête pour déterminer le nombre de pilotes qui seraient touchés si elle donnait suite à cette recommandation.

Recouvrement des coûts

13.157 En 1984-1985, le gouvernement a accordé une aide de 98 millions de dollars aux services de réglementation. La politique de recouvrement des coûts de l'ACTA pour ces services se lit comme suit: "les coûts (...) seront pleineent recouvrés, sauf les coûts que paiera le Gouvernement pour l'élaboration et l'application de la législation, des normes et des pratiques aéronautiques et des autres coûts qui pourront être engagés pour des objectifs gouvernementaux".

13.158 Les frais liés aux services de réglementation, soit la délivrance de licences au personnel, de permis d'exploitation d'aéronefs, de certificats de navigabilité et d'exploitation - et de certificats d'exploitation d'aérodrome représentent environ 12 p. 100 du coût de prestation de ces services et ce, même après déduction de la part des coûts assumée par le gouvernement.

Information de gestion

13.159 Nous avons constaté que les systèmes d'information de gestion de l'ACTA ne signalent pas les secteurs où la sécurité aérienne est menacée. La plupart des systèmes de rapports actuels ne décrivent que les accidents sans en signaler les causes. À titre d'exemple, le ministère de la Défense nationale produit régulièrement des rapports sur les questions de sécurité afférentes aux causes des accidents, ce qui lui permet de repérer les problèmes de sécurité liés à l'exploitation de sa flotte d'aéronefs.

13.160 Le Bureau canadien de la sécurité aérienne a mis en oeuvre de nouveaux systèmes de production de rapports sur les incidents aéronautiques, systèmes qui fourniront à l'ACTA certains renseignements, par exemple les causes d'accidents et d'incidents particuliers. Toutefois, l'ACTA devrait pouvoir compter sur un système global d'information de gestion, qui tirerait ses données d'autres sources, comme la Commission Canadienne des transports, et qui pourrait fournir des données sur la situation financière des compagnies aériennes. On croit généralement, dans le milieu, que les compagnies dont la situation financière est précaire risquent plus de compromettre la sécurité aérienne. La Division de l'application des règlements de l'ACTA pourrait elle aussi fournir des renseignements utiles sur l'importance des infractions aux lois et règlements. Un tel système global d'information permettrait à l'ACTA de produire des rapports de gestion qui feraient ressortir les tendances dans le domaine de la sécurité et attireraient l'attention du ministère sur les situations à risque élevé, qui exigent une attention immédiate. Les ressources pourraient alors être affectées en conséquence.

13.161 Une des directions de l'ACTA procède actuellement à la mise sur pied d'un système d'information conçu pour la sécurité aérienne. Le projet, toutefois, en est à l'étape de la planification seulement, et il n'était pas clair, au moment de notre vérification, que le système corrigerait toutes les faiblesses repérées.

Inspections

13.162 Aucun mécanisme officiel n'ordonne les inspections des transporteurs régionaux en fonction du risque. Une grande partie du travail des inspecteurs régionaux de l'ACTA affectés à la Section des transporteurs aériens et à la Section de la navigabilité consiste à passer en revue les activités des transporteurs aériens et à inspecter leurs bases d'exploitation ainsi que eurs installations de réparation et d'entretien. Nous avons constaté que les bases des transporteurs considérés comme présentant un risque élevé pour la sécurité ne sont pas pour autant soumises plus fréquemment et systématiquement à des inspections en bonne et due forme. Seule la région du Québec essaie véritablement d'ordonner ses inspections en fonction des risques repérés.

13.163 En règle générale, il doit y avoir inspection des bases au moins une fois par année pour tous les transporteurs, quelle que soit leur fiche en matière de sécurité. Cependant, aucune région n'a en pratique été en mesure d'inspecter, au moins une fois par année, tous les transporteurs qui relèvent de sa compétence. L'ACTA nous a informé qu'elle avait pris des mesures pour que les exploitants considérés comme posant un risque élevé fassent plus souvent l'objet d'inspections.

Analyse coûts.avantages

13.164 Les règlements échappent parfois à l'analyse générale coûts-avantages. Bien qu'il en coûte relativement peu à l'ACTA pour élaborer des règlements, ceux-ci peuvent avoir sur l'industrie une incidence économique considérable. Le ministère a reconnu qu'il devait accorder la priorité à la réforme des règlements de l'aviation. Bien qu'il semble y avoir de meilleurs possibilités de déréglementation dans le secteur économique que dans le secteur de la sécurité, la nécessité de trouver un juste milieu entre l'intervention du gouvernement et la responsabilité d'autoréglementation de l'industrie constitue l'une des grandes questions sur lesquelles se penchera le ministère.

13.165 Nous avons relevé des situations où les règlements de l'ACTA ont pu, dans leur ensemble, entraîner des coûts considérables pour l'industrie aéronautique. Dans de nombreux cas, toutefois, l'ACTA n'a pas procédé à une analyse coûts-avantages suffisante. Ainsi, les règlements de l'ACTA stipulent que les propriétaires d'aéronefs doivent remplacer les pièces, une fois écoulés les

délais prescrits par les fabricants d'appareils. Or, l'ACTA n'a pas fait toutes les analyses nécessaires pour déterminer si le calendrier de remplacement des pièces recommandé par les fabricants est approprié. Aux États-Unis, les recommandations des fabricants servent d'indication seulement, la décision dans ce domaine revenant essentiellement à un mécanicien accrédité.

13.166 Au chapitre de la réglementation de la sécurité aérienne, le ministère devrait mettre au point des systèmes d'information qui relèvent les tendances décelées dans le domaine de la sécurité et qui mette les situations à risque élevé en lumière en vue de l'organisation des activités de réglementation et des ressources afférentes.

> Commentaire du ministère: Le ministère est à mettre sur pied le Programme d'analyse du système et d'évaluation fonctionnelle ('SAFE') pour l'analyse des rapports d'accidents et d'incidents dans le domaine de l'aviation, rapports qui lui proviennent du Bureau canadien de la sécurité aérienne ainsi que d'autres sources. L'analyse des tendances, à partir des dossiers de manquements à la sécurité, servira de guide utile à la haute direction pour déterminer l'orientation la plus efficace à donner aux activités de navigation aérienne et de réglementation de l'ACTA.

Services d'aéronefs

Flotte opérationnelle

13.167 Ce secteur d'activité a pour objet de fournir les aéronefs nécessaires au transport et à la formation du personnel de l'ACTA. À cette fin, l'ACTA possède et entretient une flotte opérationnelle de 36 aéronefs de huit types différents, à sept différents endroits au Canada. Les coûts annuels estimatifs de fonctionnement s'élèvent à 10 millions de dollars. La flotte accumule 16000 heures de vol par année: 10000 heures pour le transport du personnel d'inspection et 6000 heures pour la formation de plus de 400 employés de l'ACTA qui doivent maintenir leurs compétences de vol.

13.168 Nous avons examiné l'utilisation que fait l'ACTA de sa flotte opérationnelle, ainsi que les coûts de fonctionnement afférents, pour déterminer si la politique de la direction de l'organisme, qui est d'acheter plutôt que de louer les aéronefs, est satisfaisante.

13.169 Nous avons aussi étudié la question des vols de maintien des compétences. Plus précisément, nous avons analysé les critères d'admissibilité qu'utilise l'ACTA pour autoriser ses employés à maintenir leurs compétences de vol aux frais des contribuables. Nous avons aussi cherché à savoir s'il existe des procédures satisfaisantes pour mesurer l'efficacité de cette activité et en rendre compte. Nous avons exclu la flotte d'hélicoptères de la Garde côtière canadienne et la flotte d'avions pour déplacements officiels, maintenant gérée par le ministère de la Défense nationale.

Utilisation de la flotte

13.170 L'ACTA a peu utilisé sa flotte en comparaison avec d'autres administrations gouvernementales. Le nombre d'heures d'utilisation des aéronefs de la flotte opérationnelle pour 1984-1985 se chiffre en moyenne à 450; l'ACTA n'a pas fixé de normes d'utilisation minimales. Le ministère de la Défense nationale, pour sa part, utilise ses aéronefs à des fins de transport pendant une moyenne annuelle de 900 heures. Aux États-Unis, on a fixé à 500 heures la norme d'utilisation minimale pour justifier l'acquisition d'un aéronef destiné à la flotte de la Federal Aviation Administration (FAA).

13.171 Au cours des deux dernières années, plusieurs aéronefs de la flotte opérationnelle ont volé moins de 200 heures par année, comme l'indique le tableau ci- dessous.

Aéronef	Utilisation 1983-1984	Utilisation 1984-1985
Baron CGM	204 heures	68 heures
Beaver DTY	194 heures	283 heures
Beaver DTZ	129 heures	169 heures
Beaver DTC	122 heures	211 heures
Cessna 206 CFH	201 heures	205 heures

13.172 Nous avons appris que le taux d'utilisation est faible du fait que l'acquisition de nouveaux aéronefs ne coïncide pas toujours avec l'aliénation des appareils remplacés. De plus, comme les pilotes et le personnel d'entretien travaillent généralement de 8 h à 17 h, cinq jours par semaine, les travaux d'entretien sont souvent exécutés aux heures où les usagers utiliseraient les aéronefs.

Frais de fonctionnement

13.173 L'exploitation de certains avions qui appartiennent à l'ACTA coûte beaucoup plus cher que la location d'aéronefs semblables. L'ACTA ne loue que très rarement des aéronefs, mais les responsables d'une de ses régions se sont rendus compte qu'il peut être plus économique pour l'ACTA d'en louer que de se servir de ses propres appareils. Les activités de la FAA, aux États-Unis, sont comparables à celles de l'ACTA. Cependant, pour 19 000 de ses 25 000 heures de vol annuelles, la FAA conclut des marchés de location ou de location-achat d'aéronefs avec le secteur privé. Cette pratique n'est pas très répandue au Canada. Nous estimons, à partir des chiffres de l'ACTA et de données recueillies auprès de plusieurs services de location, qu'en louant les appareils qui font moins de 400 heures de vol par année, l'Administration pourrait réaliser des économies de plus de 750 000 $ par année.

13.174 Malgré la possibilité de réduire considérablement ses dépenses, l'ACTA n'a pas envisagé de répondre à ses besoins autrement que par ses propres appareils.

13.175 Le ministère devrait examiner les possibilités d'économie que présente la location d'aéronefs.

> Commentaire du ministère: Le plan de flotte opérationnelle qui est sur le point d'être terminè répondra à cette recommandation.

Vols de maintien des compétences

13.176 Tous les inspecteurs de l'aviation civile peuvent effectuer des vols de maintien des compétences, même si leurs conditions d'emploi ne le spécifient pas. Dans le cadre de ce programme, quelque 400 employés sont admissibles aux cours offerts périodiquement et destinés à leur permettre de conserver leur qualification de pilote professionnel. Environ 40 p. 100 des heures de vol de la flotte opérationnelle servent au programme de perfectionnement des compétences. Les employés qui terminent avec succès le programme touchent une allocation annuelle supplémentaire de 2 400 $.

13.177 Selon les responsables de l'ACTA, l'existence du programme tient à ce que tous les inspecteurs de l'aviation civile doivent, dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, posséder une licence valide et se tenir au courant du fonctionnement des aéronefs les plus modernes et des systèmes connexes. Toutefois, on n'a pas évalué dans quelle mesure il est avantageux pour l'ACTA de maintenir les brevets de pilote professionnel pour tous les inspecteurs, indépendamment des exigences de leur travail actuel.

13.178 Dans le cadre de son objectif avoué de maintien des compétences de vol des inspecteurs de l'aviation civile, l'ACTA n'avait pas, au moment de notre vérification, effectué d'analyse du genre de formation nécessaire pour que le programme de vols de perfectionnement des compétences, dans sa forme actuelle, lui permette d'atteindre cet objectif. En réalité, le but premier du programme ne semble pas être de garder tous les participants au fait des derniers développements dans le domaine de l'aviation. Par exemple, certains des inspecteurs en poste à Ottawa subissent la plupart de leurs tests de vol en vue du maintien de leur qualification de pilote de ligne à bord d'un DC-3 de plus de 30 ans. En outre, l'ACTA limite à 48 le nombre d'heures de vol des inspecteurs de l'aviation civile dans le cadre du programme, mais sans avoir analysé le bien-fondé de ce chiffre.

13.179 De plus, l'ACTA ne dipose pas de procédés appropriés pour mesurer l'efficacité du programme et en rendre compte. Nous estimons à 22 000 $ le coût du programme pour chaque inspecteur qui n'est pas appelé à voler dans l'exercice de ses fonctions courantes. Cette somme représente essentiellement le coût de l'aéronef et le coût des heures non productives.

13.180 Malgré le coût élevé de cette formation, le ministère n'a pas exploré avec tout le soin voulu d'autres moyens de répondre aux besoins légitimes de perfectionnement des inspecteurs de l'aviation civile.

13.181 Le ministère devrait tenter de trouver des moyens plus économiques d'atteindre son objectif de maintien des compétences des inspecteurs de l'aviation civile.

> Commentaire du ministère: Le ministère a étudié certaines méthodes de rechange et reconnaît que les exercices de simulation pourraient faire partie du programme de formation des inspecteurs de l'aviation civile.

Contrôles ministériels généraux

Agent principal des finances

13.182 Notre étude révèle que le sous-ministre adjoint (SMA) des Finances s'est vu confier par le sous-ministre la responsabilité de diriger la gestion et le contrôle financiers pour l'ensemble du ministère. La politique ministérielle reconnaît clairement les pouvoirs du SMA, Finances. L'ACTA dispose des services de son propre agent principal des finances, cependant, le SMA, Finances est responsable de la direction fonctionnelle de tous les employés et des services financiers et il a pour tâche de fournir de l'aide, des conseils et un examen critique indépendant relativement aux activités en cours et aux nouvelles initiatives, comme la construction de nouveaux aéroports et la prestation de nouveaux services de navigation aérienne.

13.183 Conseils et examen critique. Nous avons constaté que le SMA, Finances n'a pas pu jouer un rôle de premier plan dans la prestation de conseils ou l'examen critique de certaines activités et de certains programmes de l'administration du transport aérien, qui ont des répercussions financières considérables. Le ministère a consacré des fonds à l'agrandissement de certains aéroports et installations de navigation aérienne connexes sans avoir fait faire d'examen indépendant

de la viabilité commerciale des projets ni d'analyse coûts-avantages lorsque les dépenses engagées visaient la réalisation d'objectifs gouvernementaux autres que ceux liés à l'aviation civile commerciale. Par exemple, le SMA, Finances n'exerce aucun contrôle ou surveillance sur le Ponds renouvelable des aéroports autonomes et services au sol connexes, malgré les difficultés financières auxquelles fait face cet élément important du programme. De plus, il ne participe pas directement à la négociation des accords financiers avec les compagnies aériennes, qui sont les principaux usagers à la fois des aéroports et des services de navigation aérienne. 11 ne donne pas non plus de conseils sur la mise au point des renseignements relatifs au coût pour les activités qui font l'objet d'un ecouvrement. L'absence de comptabilité analytique appropriée constitue une faiblesse de taille dans la gestion financière du programme.

13.184 L'intervention du SMA, Finances, dans la conception de grands programmes pour lesquels des sommes considérables ont été engagées, comme le projet de modernisation des radars (810 millions de dollars de 1980-1981 à 1993-1994) et le plan d'immobilisations proposé pour l'ACTA (500 millions de dollars par année), a été si tardive qu'il lui était impossible de remettre en question de manière efficace l'incidence financière de ces programmes.

13.185 Contrôle du rendement financier. Le contrôle exercé par le SMA, Finances sur le rendement financier de l'administration du transport aérien se limite à comparer les dépenses aux prévisions. Rien n'indique que le SMA procède à l'analyse de certaines questions importantes comme la justification des travaux d'agrandissement des aéroports et le déclin du taux de recouvrement des coûts des diverses activités. Ainsi, la viabilité financière ou le bien-fondé de ces programmes ne fait jamais l'objet d'un examen critique indépendant. Au moment de notre vérification, le ministère procédait à une revue interne en profondeur des besoins en ressources humaines de tout le Programme des transports aériens, comme l'avait suggéré le Conseil du Trésor. Le SMA, Finances, toutefois, n'était pas au nombre des participants à cette importante revue.

13.186 Direction fonctionnelle. Au chapitre de la direction fonctionnelle, le SMA, Finances s'est appliqué davantage, jusqu'à maintenant, à voir au respect des systèmes et des procédures du ministère et de l'organisme central, qu'à fournir des conseils, à contrôler le rendement, et à effectuer l'examen critique. Cependant, le SMA, Finances a renforcé la direction fonctionnelle qu'il assure aux agents des services financiers de l'ACTA et examine actuellement la possibilité d'apporter d'autres améliorations.

13.187 Le SMA, Finances et les responsables du programme doivent s'affirmer davantage sur le double plan de la direction fonctionnelle et de l'examen critique des programmes. Nous encourageons le ministère à appuyer la participation du SMA, Finances et, de fait, à l'inciter à intervenir dans le processus pour assurer un contrôle efficace.

Mesure de l'efficacité du programme

13.188 Comme son nom l'indique, la Direction de l'évaluation des programmes est chargée de procéder à l'évaluation des programmes du ministère des Transports. Nous avons examiné les études effectuées par la Direction sur le Programme des transports aériens afin de déterminer si elles costituent pour la direction une source de renseignements utiles sur l'efficacité.

13.189 Nous nous sommes rendus compte que les évaluations effectuées jusqu'à maintenant ne portent que sur une petite partie des activités de l'administration du transport aérien. Deux des trois évaluations sur le Programme des transports aériens, exécutées depuis 1981, portent sur divers aspects des services fournis aux autres ministères, tandis que la troisième traite de diverses facettes de la formation et de l'affectation des contrôleurs de la circulation aérienne. Nous n'avons pas poussé

notre vérification de la qualité de ces études, car les activités examinées ne représentent qu'une infime partie du Programme des transports aériens, partie qui elle-même ne revêt que peu d'importance. Toutefois, nous avons appris que la Direction procède actuellement à l'examen d'éléments plus importants du programme.

13.190 Contrôle continu du rendement. Nous faisons état, ailleurs dans ce chapitre, de l'insuffisance des renseignements communiqués à la direction sur le rendement du Programme des transports aériens et, plus particulièrement, du fait que le rendement financier de l'ACTA ne fait pas régulièrement l'objet d'analyses et de rapports. L'efficience d'exploitation et d'entretien des aéroports gagnerait à être améliorée, mais la haute direction n'est pas informée régulièrement du degré d'efficience des divers aéroports. Elle ne dispose pas de l'information voulue pour bien orienter ses activités sur le plan de la sécurité.

13.191 Pour arriver à expliquer les lacunes que présente le processus d'information de gestion, nous avons examiné la méthode de mesure du rendement de l'ACTA. Au cours des dix dernières années, elle a tentè nombre de fois, mais en vain, d'établir des systèmes de mesure du rendement. Selon nos estimations, ces essais ont coûté plus d'un million de dollars. En 1984-1985, l'ACTA entreprenait de nouveau l'établissement d'un système de mesure dans le cadre de ses travaux de planification opérationnelle. Si l'administration ne définit pas les objectifs de rendement des gestionnaires, cette nouvelle tentative sera elle aussi vouée à l'échec.

13.192 Afin de déterminer si le contrôle du rendement a sa place dans une organisation comme l'ACTA, nous avons tentè de savoir si d'autres organisations du secteur des transports, et plus particulièrement de l'aviation, en faisaient usage. Nous avons constaté que de nombreuses organisations du genre au Canada et ailleurs disposent de systèmes de mesure du rendement. Par exemple, Air Canada s'enquiert régulièrement du niveau de satisfaction de ses clients avant de modifier ses services. En Grande-Bretagne, l'administration des aéroports renseigne le public sur son rendement par rapport aux objectifs de rendement du capital investi fixés par le gouvernement, sur l'efficience des employés, sur les coûts par passager et sur la satisfaction des usagers. Aux États-Unis, le contrôle du rendement financier est exercé par certains aéroports et par des agences indépendantes d'évaluation du crédit, qui informent le public de la rentabilité des investissements projetés.

Vérification interne

13.193 La missin des services de vérification interne est de fournir au sous-ministre, à titre indépendant, une évaluation du processus de gestion et de lui signaler les secteurs possibles d'amélioration. Les services de vérification interne assurent un contrôle de gestion efficace en communiquant les renseignements pertinents au Comité de vérification et de revue, dont le sous-ministre est le président.

13.194 Nous nous sommes rendus compte, en examinant les activités de la vérification interne relatives au Programme des transports aériens, que les rapports de vérification interne servent de plus en plus à communiquer à la haute direction les points forts et les faiblesses. Cependant, nous avons relevé certains secteurs auxquels il serait bon que la vérification interne accorde plus d'attention.

13.195 Étendue des vérifications internes. Dans bien des cas, l'étendue de la vérification n'englobe pas les répercussions des faiblesses de contrôle repérées. On signalait par exemple, dans un rapport de vérification interne daté de juin 1984, qui portait sur le secteur clé des recettes et du recouvrement des coûts, un certain nombre de faiblesses de contrôle interne dans les procédures de

recouvrement des coûts de l'ACTA. Or, personne ne s'est interrogé ni n'a fait de rapport sur les principales causes du déclin rapide du taux de recouvrement des coûts du Programme des transports aériens ou sur les conséquences que les grands projets d'immobilisations en cours, pour le système de navigation aérienne, pourraient avoir sur le recouvrement des coûts si aucun usager ne s'engage à payer. De même, le sous-ministre n'a pas été informé que l'ACTA avait omis de répondre en temps voulu à la demande réitérée par le Conseil du Trésor en 1988 de lui faire une présentation compte sur les buts et les objectifs du recouvrement des coûts. 18.196 Processus de vérification. De façon générale, le processus de vérification interne est bien conçu et bien mené. Par contre, les vérifications de suivi, qui sont destinées à indiquer au sous-ministre comment la direction a comblé les lacunes repérées, ne servent pas bien les fins auxquelles elles ont été conçues. Dans certains cas, la direction n'a pas remédié rapidement aux problèmes signalés. Cela suppose que les vérifications de suivi ne sont pas faites assez tôt et qu'elles n'examinent pas de façon suffisamment critique les mesures prises par la direction. Le Comité de vérification a constaté cette faiblesse et s'attarde maintenant davantage à l'efficacité des mesures prises par la direction.

13.197 Le Bureau du vérificateur général a utilisé avec réserve les données de la vérification interne, car l'étendue des travaux de cette dernière n'est pas assez vaste. Le gros de la vérification interne effectuée sur des systèmes de gestion et de soutien particuliers est valable. Toutefois, les vérificateurs ne se sont pas penchés sur la rentabilité globale des grands programmes et n'ont pas analysé suffisamment en profondeur les conséquences des faiblesses du contrôle de gestion dans le contexte global du programme.

Information au Parlement

Partie III du Budget des dépenses

13.198 Nous avons examiné la Partie 111 du Budget des dépenses de l'ACTA afin de détermine si elle a été rédigée conformément aux instructions du Conseil du Trésor et afin de vérifier si les données qu'elle contient sont objectives, complètes, fiables et opportunes et si elles se comparent à celles contenues dans les budgets antérieurs et dans d'autres rapports. En général, nous nous sommes surtout penchés sur les secteurs touchés par notre vérification intégrée.

13.199 Nous avons constaté que l'ACTA, malgré les efforts qu'elle a déployés pour satisfaire aux exigences du Conseil du Trésor, n'a pas rendu compte de façon complète et objective de son rendement ou, dans certains cas, de l'utilisation de ses ressources. Par exemple, elle n'a pas expliqué en détail les motifs qui l'ont poussée à retirer 14 aéroports du Fonds renouvelable des aéroports autonomes et services au sol connexes. De plus, elle n'a ni dévoilé toute l'étendue du déficit croissant du Programme des transports aériens ni les facteurs qui contribuent à ce déficit ni analysé les services aériens qui constituent en quelque sorte des subventions aux groupes spéciaux comme les aéroclubs et les entreprises qui disposent d'avions particuliers pour leurs voyages d'affaires.

13.200 La façon dont l'ACTA a fait état des objectifs du gouvernement en matière de transport, entre autres, et des buts qui s'y rattachent, ne permet pas de déterminer les progrès accomplis en vue de leur réalisation. Nous avons également remarqué qu'un certain nombre de grands travaux d'immobilisation ne sont pas bien justifiés. On sait, par exemple, que le Projet de modernisation des radars contribuera à rehausser la qualité du service offert aux compagnies aériennes; cependant, l'ACTA s'est contentée de souligner que le but du projet était d'améliorer et de remplacer un système existant. 11 aurait également été très utile pour les députés d'avoir une estimation des coûts engendrés par le surcroît de trafic à certains aéroports et par la poursuite d'objectifs autres que ceux reliés à l'aviation civile. De plus, les objectifs et les critères régissant l'attribution de subventions et de contributions aux aéroports municipaux et locaux où le trafic aérien

interprovincial est minime revêtent aussi un intérêt pour le Parlement.

13.201 Il y aurait lieu de rendre compte chaque année, dans la Partie III du Budget des dépenses, du rendement financier de chacun des grands éléments du Programme des transports aériens, y compris de l'appui du gouvernement, et d'y

> Commentaire du ministère.: À l'heure actuelle, ces renseignements sont fournis suivant les méthodes de la comptabilité de caisse et les coûts ne sont pas calculés séparément en ce qui a trait aux objectifs non liés au transport. Une étude visant à déterminer ces coûts est présentement en cours.

13.202 Les frais de fonctionnement et d'exploitation de chacun des grands éléments du système devraient comprendre:

- les coûts directs de fonctionnement et d'entretien;
- tous les coûts indirects, y compris les frais généraux;
- l'amortissement;
- une provision pour l'intérêt du gouvernement sur le capital utilisé.

> Commentaire du ministère: Depuis le 1er avril 1984, il existe un système national pour rassembler les coûts directs de fonctionnement par élément de planification et fonction de soutien. Nous continueront de perfectionner ce système.

Autres questions

Contrôles de comptabilité interne

13.203 Etendue. Nous avons examiné le contrôle comptable interne en effectuant des sondages des procédés employés par l'ACTA pour percevoir certains droits et redevances auprès des transporteurs aériens. Nous avons également effectué un bref suivi des recommandations que nous avions formulées en 1978 relativement au contrôle sur les immobilisations.

13.204 Droits pour les services de sécurité. L'ACTA exerce peu de contrôle sur la perception de ces droits. Ces derniers s'élèvent à 20 cents par passager, sont perçus à 18 aéroports du Canada et rapportent environ 4 millions de dollars par année. L'ACTA se fie à l'honnêteté des transporteurs aériens et s'attend à ce qu'ils s'acquittent de ces droits sans être facturés. Pour vérifier les paiements des transporteurs, l'ACTA n'a d'autre moyen que de les comparer aux statistiques sur le nombre de passagers communiquées par les transporteurs au Centre des statistiques de l'aviation, qui les consigne dans un rapport à l'intention du ministère des Transports. Le ministère reçoit un rapport tous les mois, mais ce rapport date d'environ 15 mois. Le ministère compare chaque année les recettes provenant des droits pour les services de sécurité avec les montants qu'il aurait dû recevoir d'après les donnés du Centre des statistiques de l'aviation; cependant, comme il reçoit les renseignements servant à l'analyse très longtemps après les périodes auxquelles ils s'appliquent, il renonce à percevoir les sommes en souffrance. L'ACTA estime à environ 100 000 $ par année le montant net des droits non perçus pour les services de sécurité.

13.205 Redevances pour l'utilisation des services en route. L'ACTA paye la Civil Aviation Authority du Royaume-Uni pour percevoir en son nom les droits pour les services en route sans

avoir vraiment envisagé d'autres procédés moins coûteux. L'ACTA impose ces droits aux compagnies aériennes assurant des vols entre l'Europe et l'Amérique du Nord pour l'utilisation des services de télécommunications ou d'autres services en route. Ces droits génèrent des recettes annuelles d'environ 10 millions de dollars. Un grand nombre des transporteurs qui utilisent ces services en route n'atterrissent pas au Canada et, même s'ils le faisaient, ils ne pourraient pas être saisis ou retenus par le ministre des Transports pour le non-paiement des droits. C'est pourquoi le Canada a conclu une entente avec le Royaume-Uni en vertu de laquelle la Civil Aviation Authority se charge de percevoir les droits auprès des transporteurs. Selon les dispositions de l'entente actuelle, l'ACTA facture les tansporteurs aériens, et l'organisme se contente de percevoir les droits et de les remettre à l'ACTA. Cette dernière paie environ 140 000 $ par année à l'organisme pour ce service. Dans un rapport de vérification interne publié récemment, le ministère recommandait que l'ACTA évalue les coûts et les avantages afférents à cet arrangement, mais l'administration s'est dite satisfaite de l'entente.

13.206 Toutefois, l'ACTA n'a pas examiné officiellement d'autres moyens de percevoir ces droits. Elle aurait avantage, notamment, à étudier la possibilité de demander aux transporteurs aériens de lui verser une avance pour garantir le paiement des droits dus au gouvernement. Le ministère des Transports a tenté d'obtenir le pouvoir de saisir ou de retenir un aéronef grâce à des modifications à la Loi sur l'aéronautique. Avec ces modifications, il ne serait plus nécessaire d'avoir recours aux services de la Civil Aviation Authority.

13.207 Immobilisations. L'ACTA estime la valeur aux livres nette de ses immobilisations à 2 milliards de dollars. Nous signalions, dans notre Rapport de 1978, l'absence de contrôle financier satisfaisant sur les immobilisations et nous recommandions des moyens d'améliorer la qualité de ce contrôle. En 1979, le ministère mettait en oeuvre un système de comptabilisation des immobilisations des Transports, mais l'abandonnait en 1982 après avoir éprouvé des problèmes de rodage. Aucun autre système de contrôle des immobilisations n'a remplacé celui que l'on a abandonné. En conséquence, on ne dispose d'aucun autre moyen de s'assurer de la bonne comptabilisation des immobilisations de l'ACTA, ou du contrôle satisfaisant de leur existence réelle, de leur mouvement ou de leur utilisation.

Traitement électronique des données

13.208 Chacune des cinq dernières années, Transports Canada a fait état d'augmentations substantielles dans les dépenses réelles et projetées pour le traitement électronique des données; en 1984-1985, le ministère prévoyait des dépenses de près de 20 millions de dollars. Une somme estimée à 21 millions de dollars a été consacrée à l'installation, à l'administration centrale d'Ottawa et dans 12 aéroports régionaux, d'un réseau national d'ordinateurs, le Réseau décentralisé de traitement des données.

13.209 En 1982, lorsque le Conseil du Trésor en a approuvé l'installation, le ministère avait indiqué que le coût du réseau serait compensé au bout d'environ dix ans par les économies réalisées grâce à la mise en oeuvre, à l'échelon national, de systèmes informatiques pour l'administration de la rémunération des employés et autres fonctions de gestion du personnel, ainsi que pour le contrôle des stocks, la gestion financière ministérielle et la gestion locale des aéroports.

13.210 Nous avons donc examiné les progrès réalisés par le ministère dans l'élaboration de ces systèmes. Nous avons constaté que ces progrès ont été lents, que le coût prévu pour la mise en oeuvre des systèmes augmente, qu'une grande partie des économies escomptées semble être compromise, et que le ministère ne semble ni bien surveiller ni bien contrôler les économies et les coûts réels et prévus. Comme bon nombre de ces systèmes ne sont pas encore entièrement en

service, il est impossible de confirmer s'ils répondront aux besoins des usagers auxquels ils sont destinés. Nous avons surtout utilisé les résultats de la vérification interne pour déterminer la rentabilité de cette activité.

Taxe sur le transport aérien

13.211 Les transporteurs qui assurent des vols nternationaux, mais qui n'exploitent pas leurs services au Canada, perçoivent une taxe de vente sur les billets pour les vols internationaux à destination du Canada, taxe qu'ils doivent en principe verser au gouvernement canadien. Cependant, nous avons constaté qu'environ 60 000 $ par année ne sont pas remis au Canada. En outre, nous avons découvert que certaines compagnies aériennes étrangères offrent leurs services au Canada sans détenir de permis pour percevoir la taxe de vente sur les billets, comme l'exige la Loi sur la taxe d'accise.

RAPPORT DE SUIVI ET ÉTAT D'AVANCEMENT
DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LES CHAPITRE
DE 1983 ET 1982

Table des matières

Paragraphe

Introduction 14.1

Étendue du rapport de suivi et de la vérification de l'état d'avancement 14.2

Section A: examens de suivi

Entraves à une gestion productive chapitre 2 du Rapport de 1983
- Introduction 14.6
- Constatations 14.10

Évaluation de programmes - chapitre 3 du Rapport de 1983 14.18
- Rapports au Parlement 14.20
- Les initiatives en matière d'évaluation de programmes 14.25

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources - Programme de l'énergie - chapitre 9 du Rapport de 1983 14.30
- Évaluation de programmes du ministère 14.31
- Évaluation et surveillance du Programme d'encouragement du secteur pétrolier 14.32

Parcs Canada - chapitre 10 du Rapport de 1983 14.39
- La gestion de l'acquisition et de l'aménagement de nouveaux parcs 14.41
- La réalisation des programmes 14.47
- La gestion des professionnels 14.54
- Statut des agglomérations urbaines de Banff et de Jasper 14.57
- La politique relative aux recettes 14.59
- Recommandations du CCP 14.60

Le ministère des Transports - Programme des transports par eau - chapitre 13 du Rapport de 1983 14.62
- Résultats du suivi 14.67
- Préoccupations générales 14.68
- Le niveau de service 14.69

Automatisation des phares 14.74
Aides flottantes 14.75
Les services de gestion du trafic maritime 14.77
La sécurité maritime 14.79

Paragraphe

Autres points 14.81
Conclusion 14.83

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada - Programme de l'immigration - chapitre 7 du Rapport de 1982 14.85
Recrutement et sélection 14.87
Exécution de la loi 14.94
Établissement 14.100
Systèmes de contrôle et de suivi 14.103
Évaluation de l'efficacité du programme 14.104
Évaluation de l'efficience du programme 14.106

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social - chapitre 12 du Rapport de 1982 14.111
Conclusion générale 14.112
La Direction générale des programmes des services sociaux - Le Régime d'assistance publique du Canada 14.113
La Direction générale des services médicaux - Services de santé des Indiens et des populations du Nord canadien 14.121
La Direction générale de la protection de la santé 14.128
La Direction générale des programmes de la sécurité du revenu 14.130
La Direction générale des services et de la promotion de la santé 14.133

Les activités à l'étranger - chapitre 14 du Rapport de 1982 14.138
La gestion des propriétés à l'étranger 14.151
La gestion et les contrôles financiers 14.155
L'immigration 14.157

Section B: remarques des ministères

Gestion du processus de prévision - Le ministère des Finances - chapitre 5 du Rapport de 1983 14.164
Le processus de prévision 14.166
L'informatique 14.172

Le Commissariat aux langues officielles - chapitre 8 du Rapport de 1983 14.180
Le mandat du Commissaire 14.181
La planification 14.182
Le Programme des plaintes et des vérifications 14.183
Le Programme d'information 14.186

Le Programme d'analyse des politiques et de liaison 14.187
L'évaluation de programme 14.188
Les systèmes d'information et l'efficience 14.190

Paragraphe

Le ministère des Communications - chapitre 7 du Rapport de 1983 14.191
Le Programme des communications 14.192
Le Programme des arts et de la culture 14.200
Les systèmes de gestion 14.203

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada - chapitre 8 du Rapport de 1983 14.207
L'organisation 14.209
La planification stratégique et opérationnelle 14.211
Le Programme d'assurance-chômage 14.212
Le Programme de développement du marché du travail 14.220
Le Programme des services d'emploi 14.222
Le personnel 14.226
Le Groupe des systèmes et procédures 14.228
Le système d'information de l'emploi et de l'immigration 14.233
La mesure du rendement 14.234
La vérification interne 14.235

Le ministère du Travail - chapitre 11 du Rapport de 1983 14.238
Mise en application de la Loi sur l'indemnisation des employés de l'État 14.239
Les opérations régionales 14.240
Autres questions 14.241

Le Secrétariat du Solliciteur général - chapitre 12 du Rapport de 1983 14.242
La planification 14.243
L'évaluation des programmes 14.245
Les secteurs de politiques 14.246
La Direction des programmes 14.248

La Bibliothèque nationale du Canada - chapitre 14 du Rapport de 1983 14.249
La collection 14.250
Notices bibliographiques 14.251
Le soutien technologique 14.257
L'orientation de la Bibliothèque au niveau de la direction 14.261
L'information destinée au Parlement 14.264
Le conseil consultatif de la Bibliothèque nationale 14.265

Paragraphe

Les Archives publiques du Canada - chapitre 15 du Rapport de 1983 14.266
Les Archives 14.267
La gestion des documents 14.277
Les services administratifs 14.284
L'information destinée au Parlement 14.285

Statistique Canada - chapitre 18 du Rapport de 1983 14.286
La crédibilité 14.290
Réponse aux besoins des utilisateurs 14.295
Collaboration des répondants 14.298
Les contrôles de gestion 14.299

Pièces

14.1 Section A - Examens de suivi
14.2 Section B - Remarques des ministères
14.3 Nombre d'études d'évaluation de programme réalisées
14.4 Études d'évaluation réalisées
14.5 et 14.6 Santé nationale et Bien-être social - Sécurité en laboratoire

RAPPORT DE SUIVI ET ÉTAT D'AVANCEMENT DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LES CHAPITRES DE 1983 ET 1982

Introduction

14.1 Le Bureau a presque terminé un cycle de vérifications intégrées des ministères et organismes. Les entités vérifiées en 1982 et 1983 sont censées l'être de nouveau en 1987 et 1988. Nous croyons donc approprié de présenter à ce stade un rapport sur l'état d'avancement des mesures prises à la suite des observations et recommandations faites en 1982 et en 1983.

Étendue du rapport de suivi et de la vérification de l'état d'avancement

14.2 En raison de ressources limitées et d'autres priorités, nous avons décidé cette année de n'assurer que dans un certain nombre d'organisations le suivi des mesures prises par les ministères et organismes en réponse aux observations et recommandations du Bureau et, le cas échéant, du Comité des comptes publics.

14.3 La section A du présent chapitre porte sur huit chapitres tirés de nos rapports annuels de 1983 et 1982. Nous avons effectué des examens de suivi pour déterminer quelle est la situation à l'heure actuelle, en ce qui concerne certaines observations et recommandations faites par le Bureau et par le Comité des comptes publics.

14.4 La section B fait état de remarques qui nous ont été faites par neuf ministères et organismes au sujet de l'état d'avancement des mesures prises en ce qui concerne des recommandations que nous avons faites dans les chapitres du Rapport annuel de 1983. Nous n'avons pas encore donné suite à ces remarques, ni vérifié l'efficacité des mesures décrites. Nous examinerons l'état d'avancement de ces rapports dans le cadre des vérifications intégrées de ces organisations qui auront lieu dans un prochain avenir.

14.5 Les pièces 14.1 et 14.2 présentent les organisations et les secteurs qui ont fait l'objet d'un suivi ainsi que le nombre de recommandations faites par le Bureau et par le Comité des comptes publics dans chaque secteur. On y indique également le nombre de recommandations dont nous traitons dans le présent chapitre.

SECTION A

Examens de suivi

Entraves à une gestion productive - chapitre 2 du Rapport de 1983

Introduction

14.6 En 1983, nous avons fait des observations sur les conditions générales dans la fonction publique qui empêcheraient les gestionnaires de réaliser une gestion hautement productive. Bien que certaines de ces entraves soient en partie inhérentes à l'administration publique, d'autres pourraient être corrigées, ce qui contribuerait à accroître la productivité.

14.7 En 1983, les gestionnaires ont donc établi que les principales entraves à la productivité étaient:

- les répercussions des priorités politiques sur l'exercice de la gestion productive;
- le grand nombre de règles et de règlements en matière d'administration et de procédure;
- le peu d'incitations à une gestion productive et certain nombre d'obstacles à cette dernière.

14.8 En conséquence, nous avons suggéré aux ministères et organismes:

- d'encourager une gestion productive;
- de réduire le nombre d'obstacles, d'accroître le pouvoir des gestionnaires et de préciser l'obligation de rendre compte;
- de mettre l'accent sur le perfectionnement des gestionnaires;
- d'appuyer les initiatives visant à améliorer la gestion productive.

14.9 Dans notre examen de la situation, depuis 1983, nous avons interrogé des hauts fonctionnaires dans des organismes centraux représentatifs, dans des ministères qui desservent le public et dans des ministères de services communs internes. Nous avons également examiné les déclarations publiques pertinentes au sujet de la productivité de la gestion faites depuis la même année.

Constatations

14.10 Il a été encourageant d'apprendre que les constatations et les conclusions du chapitre suscitent toujours un vif intérêt. Qui plus est, on se préoccupe davantage des problèmes qui ont été cernés tandis que le chapitre est à l'origine d'un intérêt accru pour la gestion productive.

14.11 Plusieurs personnes interrogées ont indiqué que le chapitre faisait partie d'une série d'éléments et de tendances qui sont liés et qui ont permis de cerner les entraves. Ainsi, les organismes centraux ont reconnu les difficultés qu'engendrent les contrôles détaillés de plus en plus nombreux, et l'on s'est préoccupé davantage des complexités indues causées par la prolifération des

ministères d'État.

14.12 Bien que les pratiques n'aient pas beaucoup changé depuis la publication du chapitre, certaines initiatives ont toutefois été entreprises. Des organismes centraux ont négocié certains accords particuliers avec des ministères afin de modifier les contrôles centraux conformément aux besoins de chacun. Ce façonnement des directives et processus qui autrement, auraient un caractère plus général, vient s'ajouter aux autres signes encourageants. Outre les avantages qu'ils retirent de ces dispositions plus flexibles, les ministères s'efforcent de plus en plus de mesurer les résultats des programmes. Le fait que l'on se préoccupe davantage de rendre compte des résultats, plutôt que de rendre compte de la conformité avec les règlements centraux, devrait inciter à un plus grand nombre d'initiatives locales lesquelles, en retour, devraient contribuer à l'amélioration d'une gestion productive.

14.13 Dans ce chapitre, on avait remarqué que les gestionnaires se plaignaient beaucoup de la complexité et de la lenteur du processus de dotation. La Commission de la Fonction publique, dans son rapport annuel de 1984, a indiqué qu'une réforme administrative de ce processus était prioritaire et qu'elle s'efforçait de poursuivre une réforme législative en vue de supprimer d'autres entraves.

14.14 Parmi les initiatives importantes, soulignons la série de colloques sur, les - meilleures pratiques "organisée par le Secrétariat du Conseil du Trésor à l'intention des gestionnaires. Lors de ces colloques, les gestionnaires qui avaient accompli d'importants progrès dans le domaine de la productivité communiquaient leurs connaissances et expériences aux autres. En mettant ainsi l'accent sur la gestion orientée vers la prise de mesures, on tend à s'éloigner du type de "gestion figée" pour faire davantage onfiance au jugement des gestionnaires.

14.15 Bon nombre des hauts fonctionnaires interrogés dans le cadre de l'examen de suivi se sont montrés préoccupés par le moral et la motivation des gestionnaires, et ils ont reconnu qu'il y avait là un problème qu'on ne pouvait résoudre à court terme. Dans un ministère, on a constaté une amélioration dans ce domaine en remettant davantage les rênes entre les mains des gestionnaires.

14.16 Malgré toutes ces améliorations, un problème central demeure. Certains ministères continuent de se sentir oppressés par les contrôles élaborés qu'exercent les organismes centraux, alors que ces derniers soulignent les progrès qu'ils ont accomplis dans l'assouplissement de ces contrôles. Dans un même temps, un dialogue général a eu lieu entre les ministères axiaux et les organismes centraux. On y a échangé des vues sur l'importance du leadership, des valeurs en gestion, d'un système approprié d'encouragement et de récompense, et d'un régime efficace d'obligation de rendre compte.

14.17 Le problème consiste donc à établir un équilibre entre, d'une part, le besoin et le désir d'une plus grande liberté d'agir des ministères et, d'autre part, la nécessité d'établir certaines politiques de gestion qui soient uniformes dans l'ensemble du gouvernement. Cela implique qu'il faut trouver le juste équilibre en matière de délégation, de contrôle et d'obligation de rendre compte tout en répondant dans un même temps aux pressions exercées en vue d'une gestion avec peu de ressources, de façon à travailler à réduire le déficit.

Évaluation de programmes - chapitre 8 du Rapport de 1983

14.18 Nous avons assuré le suivi de deux sujets importants dont nous avons traité dans le chapitre sur l'évaluation de programmes du Rapport de 1983:

- la mesure dans laquelle les renseignements contenus dans les études d'évaluation

sont mis à la disposition des députés;

- la mesure dans laquelle la fonction d'évaluation continue d'être productive.

14.19 Cet examen est fondé sur les constatations d'une étude de la fonction d'évaluation de programmes dans 18 ministères et organismes compris dans notre échantillon originel.

Rapports au Parlement

14.20 En 1983 nous avions formulé la recommandation suivante: "Le Bureau du contrôleur général devrait s'assurer que la Partie III du Budget des dépenses signale et contienne les constatations des études d'évaluation qui portent sur le rendement des programmes et sur la gestion des ressources".

14.21 Au mois d'août 1984, le Bureau du contrôleur général a émis, à l'intention des ministères et organismes, l'ébauche de lignes directrices portant sur l'insertion d'études d'évaluation de programmes pertinentes, dans la partie III du Budget des dépenses de 1985- 1986. Ces lignes directrices avaient été établies de façon provisoire en attendant qu'on e - mine la nature des renseignements que renfermaient les études d'évaluation être intégrées à la partie III. Au moment où nous avons effectué notre suivi, le Bureau du contrôleur général réexaminait ces lignes directrices afin de les rendre plus efficaces.

14.22 Nous avons découvert que, entre avril 1983 et juillet 1984, 15 ministères avaient effectué 57 évaluations. Bien que les lignes directrices émises par le contrôleur général ne fussent alors que sous forme d'ébauche, 11 de ces ministères (qui avaient effectué 37 des 57 études) avaient fait rapport sur une ou plusieurs de leurs études dans la partie III du Budget des dépenses. Notre examen a révélé que dans 15 des 22 études intégrées au Budget des dépenses (soit 68 p. 100), on avait à la fois décrit et résumé de façon générale l'évaluation et les constatations. Quatre des 15 ministères n'ont donc pas fait mention de leurs études dans la partie III du Budget des dépenses. Il serait bon de remarquer qu'il se pourrait que l'on ne retrouve pas dans ces études l'information pertinente, soit au rendement des programmes, soit à la gestion des ressources.

14.23 Dans le chapitre 3 du Rapport de 1983, nous aions remarqué qu'un seul rapport d'évaluation de programmes avait été déposé devant la Chambre. Nous avions donc recommandé que "le gouvernement établisse des procédures qui garantissent la mise en oeuvre de la recommandation du Comité des comptes publics (dans son rapport à la Chambre, en date du 18 juillet 1980) sur le dépôt des rapports d'évaluation de programme".

14.24 Dans son commentaire, le Bureau du contrôleur général fait remarquer que la Loi sur l'accès à l'information, en plus d'apporter, dans la partie III, des résumés des constatations pertinentes, permet à toute personne de demander la consultation d'une étude d'évaluation particulière. Sept ministères ont reçu des demandes de consultation concernant des études d'évaluation présentées par des députés, en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. De plus, quelques ministères ont distribué, sur une vaste échelle, un certain nombre de leurs évaluations en réponse à des demandes moins officielles. Nous avons également constaté que, au mois de janvier 1984, le président du Conseil du Trésor avait fourni au Comité des comptes publics une liste des études d'évaluation effectuées au cours des deux années précédentes.

Les initiatives en matière d'évaluation de programmes

14.25 Dans l'ensemble, le nombre d'évaluations de programme effectuées chaque année par

les 18 ministères est demeuré stable (voir la pièce 14.3) depuis 1983.

14.26 Quatre-vingt-deux études d'évaluation ont été effectuées entre le 1er avril 1983 et le 31 mars 1985. La pièce 14.4 en présente une liste. Nous n'avons pas évalué la qualité de ces études et ce à quoi elles ont servi.

14.27 Dans le chapitre 3 du Rapport de 1983, nous avions indiqué que la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Secrétariat du Solliciteur général n'avaient pas essayé de faire d'étude préparatoire ou d'évaluation globale. Depuis lors, ils ont tous deux effectué des études préparatoires à l'évaluation et entrepris des études d'évaluation de programmes.

14.28 En 1983, seulement 6 cadres d'évaluation avaient été établis par les 18 ministères t organismes. Nous avions alors recommandé que "les ministères et organismes établissent des cadres d'évaluation au stade de la conception et au début de la mise en oeuvre de tous les programmes nouveaux ou considérablement modifiés et, le cas échéant, des programmes reconduits".

14.29 Le nombre de cadres d'évaluation a considérablement augmenté; ainsi, 23 ont été établis en 1983-1984 et en 1984-1985.

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources - Programme de l'énergie - chapitre 9 du Rapport de 1983

14.30 Les observations que nous avons faites en 1983 ont donné lieu à 16 recommandations touchant divers secteurs du programme de l'énergie. Dans notre étude de - suivi, nous n'avons examiné que les progrès accomplis dans la mise en oeuvre des recommandations concernant l'évaluation de programmes au niveau central, l'évaluation de programmes et la surveillance, dans le cadre du Programme d'encouragement du secteur pétrolier (PESP).

Évaluation de programmes du ministère

14.31 Les niveaux de ressources du ministère sont passés de 387 000 $ et six années-personnes, en 1982-1983, à 1 150 000 $ et 10 années-personnes en 1985-1986. Le ministère estime que les niveaux de ressources actuels sont suffisants pour effectuer les évaluations prévues au cours des six prochaines années.

Évaluation et surveillance du Programme d'encouragement du secteur pétrolier

14.32 Calendrier. Étant donné les problèmes soulevés dans notre Rapport de 1983 concernant l'à-propos de l'évaluation globale du PESP, le ministère a effectué des travaux préliminaires afin de traiter certaines des principales questions de façon provisoire.

14.33 En 1983, nous avions recommandé au ministère de coordonner le calendrier des études d'évaluation du programme afin de s'assurer que les renseignements soient prêts en temps utile pour permettre une prise de décisions. Un plan révisé avait reporté à 1984 l'étude préparatoire à l'évaluation. Celle-ci a été achevée au mois de février 1985. L'évaluation du programme est maintenant due pour l'autonome 1985, au lieu de 1986.

14.34 Avant même que ne débute l'évaluation du programme, le gouvernement annonçait que la partie de l'accord avec l'Ouest concernant le PESP prenait fin. Ceci indique bien la difficulté qu'il y a de coordonner le calendrier des évaluations de programmes.

14.35 Étendue de l'évaluation. La plupart des principales répercussions à long terme du programme relevées dans notre Rapport de 1983 seront intégrées à l'évaluation du programme, à l'exception des questions portant sur:

- la mesure dans laquelle la transformation du capital-actions en dettes étrangères a affecté le contrôle canadien dans l'industrie pétrolière et gazière;

- l'efficacité des fonds du Programme énergétique national investis dans des mesures d'encouragement à l'exploration par rapport à ceux investis dans des mesures d'économie de l'énergie. Les deux sujets ont été exclus de ce mandat de l'évaluation, bien qu'il faille souligner que l'on a effectué une évaluation distincte de plusieurs programmes visant l'économie de l'énergie.

14.36 Surveillance - En 1983, nous avions recommandé au ministère de mettre en - place un système de surveillance du Programme d'encouragement du secteur pétrolier. Depuis lors, un système informatisé de gestion de l'information a été créé. Il renferme des renseignements sur les demandes, l'admissibilité des demandeurs, les revendications, les activités et les paiements. On continue également de recevoir des données concernant l'état des activités pétrolières et gazières sur les terres du Canada, les activités dans les provinces, les découvertes et les réserves prévues et en puissance.

14.37 Le système de surveillance maintenant en place a servi à l'établissement d'une base de données pour l'évaluation du programme en cours. Il sert également à l'évaluation des nouveaux programmes dans ce secteur.

14.38 Un cadre d'évaluation a été établi et une étude préliminaire à l'évaluation du programme a été complétée conformément au calendrier révisé. Le système de surveillance du programme répond aux exigences de l'évaluation établies dans l'étude préliminaire.

Parcs Canada - chapitre 10 du Rapport de 1983

14.39 Les observations du Bureau ont donné lieu à 11 recommandations qui touchaient 5 aspects des opérations de Parcs Canada: Gestion de l'acquisition et de l'aménagement de nouveaux parcs; renseignements sur la réalisation des programmes; gestion des professionnels; précision du statut des agglomérations urbaines de Banff et de Jasper et politique relative aux recettes.

14.40 Nous avons effectué une étude de suivi pour déterminer les mesures qui avaient été prises par Parcs Canada en réponse aux observations et recommandations.

La gestion de l'acquisition et de l'aménagement de nouveaux parcs

14.41 Depuis la vérification, Parcs Canada a connu une période de restrictions et a donné suite à très peu de projets d'immobilisations.

14.42 La Division de la planification des systèmes des Parcs nationaux et la Direction socio-économique du programme ont effectué des études en vue d'acquisitions futures en s'attardant particulièrement aux répercussions financières. Dans le cas de la proposition concernant le parc du Nord du Yukon, les coûts ont été soigneusement calculés.

14.43 On n'a pas encore de plan approuvé pour l'aménagement de Dawson City, mais il existe de la documentation interne qui pourra servir à élaborer une proposition, si Parcs Canada

devait chercher des sources de financement pour aménager ce site. Les données historiques nécessaires pour calculer les coûts de restauration de propriétés individuelles situées à Dawson City ne sont pas complètes, mais on a relevé dans chaque cas les dépenses prévues. La situation de Bear Creek dépend du plan de Dawson City. On a décidé pour l'instant de poursuivre le projet, mais de s'en tenir aux dépenses nécessaires au redressement des immeubles actuels.

14.44 On n'a obtenu ni l'approbation du Conseil du Trésor ni celle du Cabinet pour - l'aménagement de la conserverie Steveston. En plus du montant de 480 000 $ déjà dépensé et que nous avons achevé lors de notre vérification de 1983, une somme supplémentaire de 120 000 $ a été consacrée à la plaification; toutefois, on n'a pas encore décidé de façon définitive comment et quand procéder à l'aménagement du site. L'immeuble de la conserverie Steveston, qui est dans un état avancé de détérioration, a été acquis en 1984 du ministère des Pêches et des Océans.

14.45 Parcs Canada a mis à jour sa liste de lieux historiques ainsi que les recommandations de la Commission des lieux et monuments historiques du Canada, mais n'a pas encore produit une analyse à jour de la liste des propriétés qui doivent être acquises ou aménagées et de leur état physique. Toutefois, on a maintenant élaboré des critères pour l'établissement de priorités en vue de mettre en oeuvre les recommandations de la Commission touchant le partage des coûts.

14.46 Les systèmes de contrôle des projets ont connu quelques améliorations. Les projets d'immobilisations sont énoncés avec plus de clarté dans le Budget principal des dépenses. Nous avons toutefois relevé un problème en ce qui concerne la présentation des coûts totaux d'aménagement du parc, dans le cas de Grasslands: le plus récent Budget des dépenses établit à 8 millions de dollars le coût estimatif total d'acquisition de propriétés, alors que ce coût était de 83 millions de dollars dans le Budget des dépenses de 1982-1983. Parcs Canada souligne le fait que la différence provient de ce que le Budget des dépenses de 1984-1985, conformément à une requête du Conseil du Trésor, ne comprend que les coûts prévus sur une période de cinq ans.

La réalisation des programmes

14.47 Gestion des ressources et sécurité publique - On nous a fait savoir que des mesures correctives ont été prises en ce qui concerne les conditions de risque possibles sur certaines grandes routes et certains ponts. Ainsi, sur les six ponts qui nécessitaient une remise en état, deux ont été remplacés, trois ont été réparés et le dernier fait l'objet d'une étude. Le problème d'approvisionnement en eau à Banff a été corrigé. Diverses directives dans le secteur de la sécurité publique ont été émises et d'autres, qui portent sur des questions comme la qualité de l'eau et les égouts, sont actuellement en voie d'élaboration.

14.48 Statistiques sur la fréquentation des lieux - Parcs Canada a entrepris d'améliorer les méthodes et la justesse des collectes de données et a préciséla façon de mesurer l'utilisation des parcs. Toutefois, il ne voit pas la nécessité d'établir une différence entre les voyageurs de passage et les autres utilisateurs dans le compte rendu des données de fréquentation des parcs.

14.49 Incidence économique. Parcs Canada continue de publier certaines données sommaires sur l'incidence économique de son programme, sans donnée d'interprétation, notamment dans la partie III du Budget des dépenses, et ne croit pas nécessaire de modifier ses modalités de rapport.

14.50 Structure d'activité de programme et comptabilisation des coûts. Une structure d'activité de programme a été élaborée par Parcs Canada et a servi à la production du plan opérationnel pluriannuel. Cette structure avait déjà reçu l'approbation provisoire du Conseil du

Trésor et elle devait être approuvée de façon officielle en août 1985. Parcs - Canada est également en voie d'effectuer la planification des travaux et de déterminer des mesures de rendement.

14.51 Information de gestion- Un document cadre sur l'information de gestion, qui a été élaboré, vise à clarifier les responsabilités et l'obligation de rendre compte à tous les niveaux pour l'aménagement, l'acquisition, l'exploitation, le contrôle et la surveillance des parcs. Il est encore trop tôt pour juger de son utilité.

14.52 Parcs Canada a pris des mesures afin d'améliorer ses systèmes d'information financière et opérationnelle. Toutefois, les systèmes mis en place jusqu'à maintenant ne sont pas encore tous liés. Ce lien est nécessaire pour que Parcs Canada puisse réaliser les économies et les autres résultats escomptés.

14.53 L'importante révision en cours de la structure d'activité du programme est conçue, entre autres choses, pour coordonner le système de gestion des travaux d'entretien et le système financier.

La gestion des professionnels

14.54 Parcs Canada a examiné le rôle, les activités et le rendement des personnes chargées des travaux d'ingénierie et d'architecture. On a modifié l'importance accordée aux diverses tâches. Des revues fonctionnelles ont été établies. Les coûts des travaux d'ingénierie - les aspects conception et gestion de projet - liés aux projets d'investissement font l'objet d'une surveillance. Les personnes responsables des activités socio-économique ont examiné les propositions de projet élaborées dans les régions et elles ont tenté d'améliorer l'analyse socio-économique en dressant un guide et en établissant des revues fonctionnelles et des modèles. Pour chaque projet de recherche historique, on indique le but, la date d'échéance, les ressources nécessaires et les résultats à atteindre. Les progrès ne sont toujours pas transmis de façon officielle aux cadres supérieurs.

14.55 Les coûts liés au fonctionnement de la Commission des lieux et monuments historiques du Canada sont maintenant inscrits à part dans la partie III du Budget des dépenses.

14.56 La direction de Parcs Canada a examiné nos recommandations en ce qui concerne la nécessité de rendre indépendante la Commission et elle ne croit pas justifié de modifier les rapports qu'il y a entre eux, car Parcs Canada estime que cette indépendance de la Commission existe déjà.

Statut desagglomérations urbaines de Banff et de Jasper

14.57 On établit maintenant des rapports de comptabilisation des coûts relatifs aux agglomérations urbaines de Banff et de Jasper. Ces rapports sont appropriés mais, actuellement, ils sont produits à la main à partir des systèmes de gestion des finances et des travaux d'entretien. Toutefois, les plans en vue d'une automatisation de ce processus sont prévus pour Banff, Jasper et d'autres communautés.

14.58 Parcs Canada a soumis à l'attention du ministre diverses possibilités quant à la gestion des agglomérations et au recouvrement des coûts. On a obtenu l'approbation d'augmenter les frais des services publics des agglomérations de 35 p. 100, en 1985-1986, et d'apporter ainsi d'autres augmentations annuelles jusqu'à ce que les coûts municipaux soient recouvrés. On a également organisé des réunions afin d'examiner les répercussions d'une administration autonome pour ces agglomérations.

La politique relative aux recettes

14.59 En 1983, la direction a élaboré un plan de recettes, appelé Parcs 2000, qui portait sur la production possible de recettes liée à l'expansion des parcs. Les restrictions budgétaires ont limité les plans d'expansion et Parcs 2 000 n'a jamais été soumis au Cabinet. Parcs Canada prépare une nouvelle structure des frais.

Recommandations du CCP

14.60 Dans son troisième rapport en date du 8 mai 1984, le Comité des comptes publics a recommandé que:

a) Parcs Canada remette un rapport à votre comité, d'ici le 31 octobre 1984, de ses progrès dans le développement et dans la mise en oeuvre du plan d'investissement à long terme, dans le règlement des problèmes des agglomérations urbaines de Banff et de Jasper, et dans l'application de toute autre recommandation du vérificateur général;

b) Parcs Canada, de concert avec le vérificateur général, participe à l'étude et à l'évaluation des principales initiatives qu'il prendra suite aux conclusions de la vérification intégrée.

14.61 En plus de répondre plus tôt aux recommandations que renfermait le Rapport du vérificateur général, Parcs Canada a répondu aux recommandations du CCP de la façon suivante:

a) Parcs Canada a été avisée que l'obligation de déposer un rapport officiel devant le comité avait été supprimée lors de la dissolution du Parlement le 9 juillet 1984, et elle n'a donc pas présenté sa réponse. On met actuellement la dernière main à un plan d'immobilisations à long terme qui devrait être soumis sous peu à l'approbation du Conseil du Trésor.

b) Parcs Canada a répondu à toutes les recommandations énoncées dans le Rapport du vérificateur général et a fixé pour chacune une date de mise en application.

Le ministère des Transports - Programme des transports par eau -
chapitre 13 du Rapport de 1983

14.62 Dans le chapitre du Rapport de 1983 qui porte sur le Programme des transports par eau du ministère des Transports, nous avions fait état de nos constatations générales et avions formulé un certain nombre de recommandations précises.

14.63 En ce qui a trait à nos constatations générales, nous avions signalé que malgré qu'on ait relevé, au cours de la dernière décennie, les secteurs où des améliorations s'imposaient, les solutions proposées par le ministère n'avaient pas encore donné lieu à des changements importants. Nous avions fait mention de façon particulière de secteurs tels que:

- l'analyse des besoins des marins, en ce qui concerne les services offerts par la Garde côtière, et l'établissement des niveaux de service permettant de justifier le nombre de navires et d'aides à la navigation;

- le contrôle à distance de phares automatisés et la réduction du personnel, grâce à

l'élimination des postes de gardiens de phares;

- l'évaluation des besoins pour les services de gestion du trafic maritime et l'analyse coûts-avantages de ces services.

14.64 Nous avions abordé une autre question importante, soit, le Plan d'investissement de la flotte, qui expose la méthode d'échelonnement du remplacement des navires, au coût de 2,5 milliards de dollars sur une période de 30 ans. Nous avions souligné le fait que ce plan n'était pas fondé sur des niveaux de service bien déterminés. Ainsi, à notre avis, il était impossible de rattacher de façon satisfaisante la taille et la composition de la flotte de la Garde côtière aux besoins réels.

14.65 En ce qui concerne le système de navigation maritime, nous avions formulé des commentaires sur les secteurs où des économies de l'ordre de 10 à 20 millions de dollars par année pourraient être réalisées si la Garde côtière apportait des améliorations à ses activités, à savoir:

- terminer la réalisation du programme d'automatisation des phares, entrepris en 1970;

- réviser les normes de vérification et d'entretien des balises;

- réévaluer l'utilité continue de certains systèmes de gestion du trafic maritime;

- du ministère et déterminer l'équipement requis pour leur exploitation;

- accélérer l'automatisation et le regroupement des stations de radio de la Garde côtière.

14.66 Dans le domaine de la sécurité maritime, nous avions constaté que bien que le ministère recueille des données sur les accidents maritimes qui font l'objet d'une enquête de sa part, il n'effectue pas d'analyse systématique de toutes les données pour contrôler le degré relatif de sécurité maritime selon les catégories de trafic et le niveau de risque. Ce genre d'analyse aiderait le ministère à déterminer les causes d'accident les plus fréquentes et à prévoir des mesures appropriées en temps opportun.

Résultats du suivi

14.67 Le ministère a procédé à un suivi officiel afin de donner suite à nos recommandations précises et, à cet égard, il a réalisé des progrès qui varient selon la recommandation. Dans l'étendue de notre suivi, nous avons abordé les constatations générales ainsi que les recommandations particulières.

Préoccupations générales

14.68 En ce qui concerne nos préoccupations générales, nous avons remarqué que les effets positifs des solutions proposées par le ministère pour apporter des améliorations aux secteurs qui en ont besoin ne se feront sentir, dans bon nombre de cas, que dans plusieurs années.

Le niveau de service

14.69 Le projet relatif aux niveaux de service est un exemple de ce genre de solution. Nous avions remarqué l'engagement positif du ministère, en 1983, envers ce projet important. La Garde côtière a amorcé en 1984 ce projet important afin d'analyser les besoins des marins et de définir les niveaux de service appropriés. Le projet touchait les aides à la navigation à courte distance et le

déglaçage. Toutefois, il n'est pas encore achevé. Le ministère nous fait savoir qu'un projet pilote a été mené à terme, mais que l'avancement du projet a été retardé en raison du refus du Conseil du Trésor d'approuver les ressources supplémentaires nécessaires à l'achèvement du travail. Le projet devrait être terminé en avril 1986. Toutefois, le temps nécessaire pour préparer et soumettre la présentation pertinente au Conseil du Trésor et le document du Cabinet nécessaire pour appuyer les niveaux de service recommandés dépassera la date d'achèvement du projet. La mise en oeuvre ne sera amorcée qu'une fois les approbations nécessaires reçues. Le délai de réalisation des avantages, y compris le lien entre la taille et la composition de la flotte et les niveaux de service approuvés, nous préoccupent.

14.70 En outre, dans notre chapitre de 1983, nous avions signalé que le recouvrement des coûts constituait un élément important du plan stratégique du ministère. Il pourrait avoir une incidence d'importance sur la demande de services maritimes et, par conséquent, sur les niveaux de service. Nous écrivions, en 1983, ce qui suit: "Lorsqu'il déterminera un niveau de service approprié pour une activité donnée, le ministère devra évaluer quelles seront les répercussions de la récupération des coûts sur la demande".

14.71 Nous avon constaté que le projet relatif aux niveaux de service n'a pas tenu compte de la récupération des coûts. Ce qui nous préoccupe, c'est que le fait de définir les niveaux de service sans la récupération des coûts et de ses effets inhérents à la demande de services maritimes risque de soulever des questions sur la pertinence de l'étendue du projet et de nuire à la réalisation de ses objectifs.

14.72 Le ministère nous fait savoir qu'il cherche à l'heure actuelle à obtenir l'autorisation de procéder à la récupération des coûts grâce à des modifications de la Loi sur la marine marchande.

14.73 La suite donnée à la recommandation selon laquelle la Garde côtière devrait disposer d'une information plus précise sur le coût des aides à la navigation a été limitée. Le système de comptabilité de prix de revient du ministère, qui avait été proposé comme solution, n'est pas suffisamment détaillé. Le ministère fait remarquer que l'élaboration d'une méthode d'établissement des coûts fait partie intégrante du projet relatif aux niveaux de service.

Automatisation des phares

14.74 Le programme originel d'automatisation des phares a été amorcé il y a 15 ans. Jusqu'à maintenant, on a réussi à réduire le nombre de gardiens dans 40 phares, sur un total de 272. Le ministère nous avise que la possibilité d'assurer un contrôle à distance et de réduire le nombre de gardiens de phares fait l'objet d'une réévaluation afin de déterminer les répercussions sur les usagers aussi bien que le coût des répercussions politiques. D'autres décisions sur la réduction du personnel des phares seront prises à la suite de cette évaluation.

Aides flottantes

14.75 Nous soulignons le fait que le ministère a répondu aux recommandations en publiant des lignes directrices pour l'installation de balises. L'élaboration de normes d'entretien a également progressé. De même, l'élaboration d'un programme d'évaluation cyclique de toutes les aides flottantes est sur le point d'être achevée et dans certaines régions; elle a déjà été amorcée.

14.76 En ce qui concerne la modification des normes de vérification des balises, nous avions signalé, dans notre Rapport de 1983, qu'un contrôle moins fréquent des balises pourrait entraîner des économies considérables sans réduire le niveau général de sécurité. La vérification des

aides à la navigation influe de façon importante sur les exigences opérationnelles des navires. De nouvelles normes sur la fréquence des contrôles, émises dans le cadre des mesures de réduction des coûts du ministère, sont considérées comme des normes minimales qui doivent être respectées à moins que les circonstances ne le justifient. Les mesures de réduction des coûts ont entraîné des économies initiales de l'ordre de 400 000 $. Le ministère nous fait savoir qu'il fera état de toutes les économies subséquentes dans la mise à jour actuelle et dans celles à venir du Plan d'investissement de la flotte.

Les services de gestion du trafic maritime

14.77 Des progrès et des économies ont été réalisés dans ce secteur. Par suite des mesures de réduction des dépenses annoncées par le gouvernement l 8 novembre 1984, deux services de gestion du trafic maritime devaient être abolis (Eddy Point en mars 1985 et Placentia Bay à l'automne de 1985) et les niveaux de service devaient être réduits en trois autres endroits. Les économies prévues pour 1985-1986 sont de l'ordre de 1,2 million de dollars.

14.78 De même, l'automatisation et le regroupement des stations de radio sont en cours.

La sécurité maritime

14.79 Le ministère s'est engagé à effectuer une analyse systématique afin de contrôler les niveaux de sécurité dans tous les principaux secteurs de risque. Il espère ainsi reconnaître plus facilement les situations où les efforts devraient être recanalisés et améliorer sa base de données pour répondre aux pressions qui viennent de l'extérieur du ministère.

14.80 Selon la Garde côtière, c'est en raison d'un remaniement de responsabilités organiques, c'est-à-dire le transfert de la Direction des enquêtes sur les accidents de la Garde côtière au secteur de responsabilité de l'administrateur maritime, qu'on a cessé de mettre en oeuvre notre recommandation. Toutefois, bien que sa contribution soit importante, la Direction des enquêtes sur les accidents est d'avis que son rôle ne consiste pas à cerner les secteurs où des mesures correctives s'imposent. Il importe donc que l'administrateur maritime donne suite à la recommandation et qu'il en déléguée la responsabilité de mise en application. Le ministère nous a avisés qu'il procède actuellement à la mise en application des recommandations formulées dans l'étude concernant les enquêtes sur les accidents maritimes au Canada (le Rapport Deschênes) publiée en juillet 1984. Le ministère étudiera nos recommandations conjointement avec celles du Rapport Deschênes.

Autres points

14.81 Parmi les autres recommandations mentionnons:

- L'examen périodique des tarifs d'inspection des navires - Le ministère est en voie de prendre les mesures nécessaires pour accroître de 100 p. 100 les f voie de prendre les mesures nécessaires pour accroître de 100 p. 100 les frais d'inspection des navires.

- L'accroissement des efforts en vue d'évaluer i'efficacité du personnel maritime dans les situations d'urgence simulées - Le ministère mène actuellement un sondage détaillé; les résultats seront examinés afin de déterminer s'il y a lieu de prendre des mesures correctives.

- L'examen du degré de respect des règlements canadiens par les navires étrangers et la prise des mesures qui s'imposent pour mieux les faire respecter. - Le ministère a

mené une enquête et il a conclu que le degré de respect dans ce domaine est suffisant et qu'aucune autre mesure est nécessaire.

14.82 Nous avions également remarqué, en ce qui concerne le programme de réapprovisionnement de l'Est de l'Atlantique, qu'un montant de 2,1 millions de dollars était dû par un transporteur et qu'il faisait l'objet d'un litige. Le ministère à par la suite rajusté sa réclamation à 1,4 million de dollars. Le transporteur a fait faillite et, par conséquent, des négociations sont en cours avec le syndic en vue de la récupération des sommes dues.

Conclusion

14.83 On a donné suite, de façon variable, aux diverses recommandations formulées en 1983. Dans l'ensemble, les progrès réalisés à ce chapitre continuent de nous préoccuper. Malgré les réactions, pour la plupart positives face à nos recommandations de 1983, les économies réelles n'atteindront pas, avant longtemps, le niveau que l'on avait alors cru possible. Cette situation nous préoccupe également.

14.84 Le ministère signale que des considérations d'ordre environnemental, notamment les répercussions sur l'emploi et la situation économique de l'industrie du transport maritime, limitent les progrès et qu'il faut tenir compte de ces facteurs lorsqu'on les évalue.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada

Programme de l'immigration - chapitre 7 du Rapport de 1982

14.85 Le Bureau du vérificateur général, à la suite de la vérification intégrée du programme d'immigration, a formulé 16 recommandations portant sur les opérations, les systèmes de contrôle et de suivi, l'évaluation de l'efficacité du programme et l'évaluation de l'efficience de ce dernier.

14.86 Nous avons effectué un suivi afin de connaître les mesures prises par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) pour donner suite à notre vérification de 1982. Au cours de ce suivi, nous avons examiné les moyens mis en oeuvre par l'administration centrale de la CEIC, en réponse aux recommandations que présentait notre Rapport de 1982. Nous n'avons pas effectué de suivi dans les régions ou à l'étranger.

Recrutement et sélection

14.87 L'exigence légale sur laquelle repose la totalité du processus de sélection des immigrants est l'obligation pour ces derniers "de pouvoir s'établir avec succès au Canada".

14.88 Néanmoins, la Commission a publié, peu après la fin de notre vérification de 1982, un "Document de fond sur le mouvement d'immigration, ses composantes, ses catégories et sur les services d'établissement des immigrants" dans lequel elle confirmait que, "grâce à la politique actuelle de la réunion des familles, les immigrants dont les possibilités de s'établir avec succès sont beaucoup moindres peuvent aussi être admis".

14.89 À la suite d'études de pré-évaluation effectuées en 1983, qui portaient sur les composantes du programme d'immigration, la Direction générale de l'évaluation des programmes a conclu qu'il faudrait définir clairement ce que l'on veut dire par "s'établir avec succès", avant de se prononcer sur l'efficacité du programme.

14.90 Toutefois, au sein de la CEIC, la définition de ce qui constitue être établi avec succès donne encore lieu à des interprétations divergentes. La Commission n'a toujours pas répertorié les traits caractéristiques des immigrants qui se sont établis avec succès, afin d'en irer une définition opérationnelle. Par conséquent, la CEIC, n'a pas remédié à la situation dont nous avons fait état dans notre Rapport de 1982, soit l'évaluation de son efficacité de programme en ce qui concerne la sélection des immigrants de la catégorie de la famille. Il s'ensuit qu'elle ne peut en outre proposer des modifications valables aux critères et aux procédés de sélection de façon à permettre de choisir des immigrants qui possèdent l'aptitude à "s'établir avec succès au Canada".

14.91 La CEIC, s'appuyant sur les règlements établis sous l'autorité de la loi pour la sélection des membres de la catégorie de la famille, ne fait que vérifier si les immigrants parrainés répondent aux normes de santé, de sécurité et de parenté établies pour les membres de cette catégorie. En raison de son rôle limité à cet égard et de son interprétation de "l'établissement avec succès au Canada", nous croyons que la Commission n'exerce pas une véritable sélection dans le cas de cette catégorie. Toutefois, la CEIC estime qu'il n'est pas valable d'apprécier de façon plus rigoureuse si les membres de la catégorie de la famille ont l'aptitude à "s'établir avec succès au Canada.".

14.92 La Commission a étudié l'étendue de l'utilisation abusive, par les cas de parents passeurs et de mariages de convenance, des critères de sélection qui régissent la catégorie de la famille. La Commission n'a pas trouvé de preuve que ces abus aient été très répandus. Elle a par ailleurs été amenée, à la suite d'un jugement rendu par un tribunal, à modifier le Règlement de l'immigration pour mieux faire échec aux cas connus de mariages de convenance.

14.93 Les plans de la Commission prévoient l'instauration d'un système pour surveiller le droit d'établissement, au Canada, à des personnes déjà entrées au pays. À plus long terme, la Commission se propose de surveiller l'émission et le renouvellement des permis du ministre.

Exécution de la loi

14.94 Depuis 1964, les douaniers se sont occupés, pour fins d'immigration, de l'examen primaire des personnes qui arrivent au Canada. Ce n'est toutefois qu'en octobre 1983 que Revenu Canada et la Commission ont signé une entente officielle précisant les responsabilités, dans le domaine de l'immigration, de Douanes et Accise. Cette entente est entrée en vigueur en mai 1985 et elle prévoit la formation préalable des douaniers affectés à l'examen primaire.

14.95 Toutefois, puisqu'il n'existe pas d'indicateurs d'efficacité pour les examens primaires, la CEIC n'a pu préciser quel était le niveau de rendement acceptable pour cette activité et Douanes et Accise n'a pu s'engager à atteindre un niveau précis et vérifiable de rendement. Afin de corriger cette lacune, la CEIC a entrepris, en janvier 1985, une étude des examens primaires effectués dans trois des plus grands aéroports du Canada. La Commission espère pouvoir, de cette façon, établir des indicateurs de rendement et des normes d"efficacité auxquels pourra adhérer Douanes e Accise.

14.96 La Direction de l'analyse et des renseignements a prévu, dans ses plans pour 1985, l'établissement de systèmes qui permettront de faire le suivi des entrées autorisées à l'étape de l'examen secondaire.

14.97 La Commission a poursuivi le travail, déjà en cours au moment où nous avons effectué notre vérification de 1982, visant à améliorer l'analyse et l'utilisation de l'information recueillie par le réseau des services de renseignements. Il y a eu élaboration, et distribution en octobre 1984, d'un nouveau "Mandat des services de renseignements". En outre, un plan annuel des

projets est distribué aux régions afin d'obtenir leur collaboration et afin de les aider à établir leurs priorités.

14.98 La nécessité de préciser le rôle des investigateurs a été corroborée par une étude de la CEIC portant sur la sécurité et la protection des agents d'immigration. L'étude souligne également la nécessité d'offrir aux investigateurs et aux autres agents d'immigration des outils de travail et des connaissances techniques.

14.99 Au moment de notre suivi, la CEIC s'apprêtait à émettre des directives claires sur les rôles et responsabilités des investigateurs. Ces directives prendront la forme d'un énoncé de politique et feront l'objet d'un nouveau chapitre du Manuel de l'immigration sur les investigations. Elle était également à planifier la mise en oeuvre des recommandations de l'étude.

Établissement

14.100 La CEIC, au début de 1985, a approuvé de nouvelles lignes directrices et procédures relatives au Programme d'aide à l'adaptation. Elle en avait déjà émis une version provisoire en mars 1984.

14.101 Les nouvelles lignes directrices comprennent des exemples pratiques qui devraient assurer que les agents des Centres d'emploi du Canada rendent des décisions identiques pour des cas semblables.

14.102 Notre Rapport de 1982 indiquait que la Commission avait déjà pris des mesures relatives à l'installation d'un nouveau système de contrôle informatisé de l'avance renouvelable de 60 millions de dollars utilisée pour l'octroi des prêts aux immigrants. Le système, qui aurait dû être en service en septembre 1983, n'est entré en opération qu'en janvier 1985. En outre, la description des procédés d'utilisation du système n'est encore qu'à l'état d'ébauche.

Systèmes de contrôle et de suivi

14.103 L'Administration centrale a pris des mesures qui lui permettront de recueillir des données sur les anomalies statistiques que présentent les activités des bureaux régionaux et des Centres d'immigration, au cours d'une période donnée. Ce n'est qu'à une étape subséquente, à une date toujours indéterminée, que la Direction de l'immigration, en se fondant sur les anomalies statistiques décelées, se propose d'effectuer des vérifications sur place afin de vérifier si les décisions favorables aux immigrants, prises par les agents d'immigration, sont conformes à la loi et au règlement ainsi qu'aux lignes directrices émises par la Commission.

Évaluation de l'efficacitédu programme

14.104 L'étude de pré-évaluation, effectuée en 1983, dont nous faisons mention plus haut et qui portait sur la composante de l'établissement du programme d'immigration, soulignait que la Commission n'avait pas précisé les critères d'adaptation à utiliser pour évaluer la mesure dans laquelle les immigrants avaient pu s'adapter au pays. L'absence de ces indicateurs rend impossible l'évaluation du recrutement, de la sélection et de l'établissement comme composantes du programme.

14.105 La Commission, comme nous l'avons déjà indiqué, a entrepris des études sur l'efficacité des examens primaires.

Evaluation de l'efficience du programme

14.106 La Commission a mis au point des normes techniques pour la majorité des activités mesurables de recrutement et de sélection exercées dans le cadre du programme d'immigration. Ce volet accapare 30 p. 100 des ressources du programme. Ces normes, établies à l'aide d'étude du temps et des mouvements, doivent servir à mesurer l'efficience.

14.107 L'élaboration de ces normes a commencé au début de 1981 et s'est terminée à la fin de 1984. Les normes ne sont pas encore en vigueur.

14.108 En outre, au moment de notre suivi, la Commission avait entrepris de mesurer les activités du secteur de l'exécution de la loi auxquelles sont consacrées 40 p. 100 des ressources du programme d'immigration. Elle prévoyait terminer ces travaux vers 1987 ou 1988.

14.109 Au cours du dernier trimestre de 1983, la Commission a commencé la publication de rapports trimestriels sur la productivité obtenue dans le cadre du programme d'immigration au niveau régional et national. Elle ne s'est pas reportée à ses normes techniques pour établir ces mesures.

14.110 Ces rapports ne peuvent servir à justifier l'allocation des ressources puisqu'ils se fondent sur des données historiques de productivité. Il reste qu'il est possible de repérer les régions dont le rendement est inférieur à la moyenne et de formuler des recommandations sur la manière d'accroître leur productivité.

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social -
chapitre 12 du Rapport de 1982

14.111 Notre vérification de 1982 portait sur les cinq principales directions de programme du ministère. Le présent suivi englobe toutes les principales observations et 14 recommandations formulées en 1982. Toutefois, il y a lieu de signaler ce qui suit:

- Le suivi concernant les observations et les recommandations relatives au programme de la Sécurité de la vieillesse et au Régime de pensions du Canadade la Direction générale des programmes de la sécurité du revenu a été abordé dans le cadre de notre vérification de la gestion des régimes publics de retraite et il fait donc partie du chapitre 4 du présent Rapport. Par conséquent, nos commentaires relatifs à la Direction générale des programmes de la sécurité du revenu dans ce chapitre n'ont trait qu'au programme des Allocations familiales.

- Dans le cadre de notre cycle régulier d'activités de vérification au ministère, oncompte amorcer, en 1985-1986 une vérification intégrée des Services de santé des Indiens et des populations du Nord canadien. Un suivi plus approfondi concernant la Direction générale des services médicaux sera alors effectué.

Conclusion générale

14.112 Bien que nos observations aient fait l'objet d'un examen sérieux de la part du ministère, les recommandations n'ont pas toutes été mises en application. Dans certains cas, les mesures correctives ont été prises immédiatement et se sont avérées utiles; dans d'autres cas, on a tardé à prendre des mesures.

La Direction générale des programmes des services sociaux -
Le Régime d'assistance publique du Canada

14.113 Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) est un des programmes d'assistance sociale les plus importants 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. À l'heure actuelle, on estime que 2,5 millions de Canadiens (le même nombre qu'en 1981-1982) reçoivent de l'aide dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. En 1984-1985, la contribution du gouvernement fédéral au programme a été de 3,6 milliards de dollars (comparativement à 2,4 milliards de dollars en 1981-1982).

14.114 Dans nos rapports annuels de 1978 et de 1982, nous avons souligné la nécessité d'améliorer de beaucoup le processus de documentation, 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 modalités dûment consignées a entraîné de longs retards dans le traitement des demandes de remboursement des provinces ainsi qu'une orientation et un contrôle insuffisants des représentants régionaux du gouvernement fédéral qui jouent un rôle primordial dans l'approbation du versement de fonds aux provinces.

14.115 À notre avis, le délai d'achèvement de ces projets a été très insatisfaisant et, par conséquent, plusieurs des mêmes problèmes administratifs continuent d'exister. Par exemple, en raison de l'absence de lignes directrices bien définies et de questions non résolues, relatives au partage des frais avec les provinces, des demandes de remboursemet aux provinces, qui remontent à 1977-1978, n'ont pas encore été réglées.

14.116 Nous sommes heureux de constater, toutefois, le souci croissant de la direction actuelle à se pencher sur nos sujets de préoccupation.

Lignes directrices et manuels

14.117 Nous avions fait la remarque, en 1982, que l'on était en voie de prendre des mesures importantes pour élaborer des lignes directrices et des manuels. À la fin du mois d'août 1985, on a transmis de façon officielle aux provinces les lignes directrices concernant le partage des frais, et le manuel complet de procédures financières a été distribué dans les bureaux régionaux. Toutefois, le manuel de politiques, bien qu'il soit en grande partie achevé, ne sera pas diffusé avant le mois de novembre 1985; une étude visant à examiner la possibilité de regrouper les diverses activités de vérification en était encore aux étapes initiales.

Représentants régionaux du gouvernement fédéral

14.118 Ces représentants sont chargés d'examiner et de certîfler les demandes provinciales à partir desquelles on détermine les contributions fédérales à verser aux provinces. Nous avons constaté qu'il y a absence de la part de l'administration centrale d'une orientation et d'un contrôle solides en ce qui concerne les représentants régionaux. Outre le fait qu'il y ait un manque de directives consignées, des fonctionnaires supérieurs des opérations régionales ont été absents pendant presque toute l'année passée sans qu'on les remplace. Qui plus est, au cours de nos visites dans les bureaux régionaux, au mois de mai 1985, nous avons constaté que des postes de représentant fédéral (PM-5) sont occupés depuis quelque temps dans deux provinces par des agents subalternes (PM-2). Au mois de juillet 1985, la Direction générale commençait à restructurer l'organisation du RAPC et à consolider le pouvoir des représentants régionaux.

Systèmes d'information de gestion

14.119 En 1982, nous soulignions le fait qu'il fallait utiliser davantage les renseignements disponibles sur les services provinciaux de bien-être social afin d'assurer une administration plus efficiente du Régime d'assistance publique du Canada.

14.120 À l'heure actuelle, on semble, en règle générale, utiliser les renseignements disponibles auprès de sources fédérales et provinciales de façon satisfaisante. Toutefois, il existe un besoin urgent d'automatiser les systèmes d'information de gestion en vue de l'administration du régime. Les gestionnaires supérieurs de la Direction générale ont approuvé une proposition à cette fin et ils ont demandé un appui financier au Conseil du Trésor.

La Direction générale des services médicaux
Services de santé des Indiens et
des populations du Nord canadien

14.121 En 1982, nous avions formulé de nombreuses observations sur les activités du ministère en ce qui concerne la prestation de services de santé 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. Le coût de ces services atteignait 196 millions de dollars, en 1981-1982, et 337 millions de dollars en 1984-1985. En formulant nos recommandations, nous avions signalé la complexité que représentait la prestation de ces services. Ceci s'explique en partie par la dispersion et l'isolement des populations desservies, par la diversité des cultures, des langues et des besoins des autochtones ainsi que par la fragmentation des responsabilités administratives.

Politique et coordination

14.122 En 1982, nous formulions le commentaire que même si le ministère avait amorcé l'élaboration d'un document de principe, on avait réalisé très peu de progrès en ce qui concerne la formulation d'une interprétation en profondeur de la Politique sur la santé des Indiens, énoncée en 1979. Depuis, on a préparé un grand nombre de documents de principe et mené des études qui ont permis d'éclaircir des aspects particuliers de la politique. On a tenté avant tout d'accorder aux Indiens et aux Inuit un rôle plus important dans la prestation des soins de santé. De même, la Direction générale a élaboré des normes relatives aux soins de santé et les a intégrées à ses plans opérationnels.

14.123 En 1982, nous avions également constaté la coordination restreinte avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) en ce qui concerne les activités relatives à la réalisation des programmes à l'intention des Indiens et des Inuit. Depuis, une meilleure coordination des activités a été assurée grâce à la nomination d'un coordonnateur supérieur à la Direction générale et la conclusion d'ententes précises avec le MAINC.

Les services de santé non assurés

14.124 En 1982, nous recommandions que la Direction générale mette encore plus l'accent sur l'élaboration de normes appropriées de réalisation des programmes et sur des mécanismes de coordination centrale de ces programmes afin d'assurer l'uniformité des normes de prestation des servîces de santé non assurés. Les dépenses annuelles relatives à cette catégorie de servîces continuent de monter en flèche: 81 millions de dollars en 1982- - 1983, 96 millions de dollars en 1983-1984 et 116 millions de dollars en 1984-1985.

14.125 La Direction générale allègue que bon nombre des décisions relatives aux dépenses

liées au programme sont prises en fonction du jugement de professionnels de la santé et que les écarts entre les frais et les prix dans les régions influent sur ces décisions. Par conséquent, la plupart des directives ou modalités visant à assurer l'uniformité des normes de prestation des servîces de santé non assurés sont élaborées et mises en oeuvre sur une base régionale. Toutefois, une étude menée par la Direction générale révèle que ces directives et modalités régionales ont une certaîne uniformité.

Services remboursables

14.126 En 1982, nous avions remarqué que l'absence de lignes directrices consignées, les renseignements imprécis sur les coûts et la faible priorité accordée au recouvrement ont obligé la Direction générale à assumer une grande partie des coûts engagés lors de la prestation des servîces remboursables. La Direction générale a maintenant termînè les deux études sur les coûts amorcées à cette époque. La pluart des recommandations qui apparaissent dans l'une des études ont été mises en application et on prévoit que les modalités recommandées dans l'autre seront mises en oeuvre d'ici au mois de décembre 1985.

Accords de contribution

14.127 En 1982, nous recommandions que la Direction générale modifie son système d'information de gestion afin de permettre un contrôle plus efficace des accords de contribution. Les politiques et les modalités nécessaires pour assurer le respect des conditions établies à l'égard de toutes les contributions ont été adoptées en août 1983, et la Direction générale dispose maintenant d'une sectîon de la vérification des contributions qui fonctionne bien. Toutefois, les systèmes d'information de gestion en place ne fournissent pas encore à la direction assez d'information pour contrôler avec efficacité les accords de contribution.

La Direction générale de la Protection de la santé Sécurité en laboratoire

14.128 En 1982, nous indiquions que les systèmes de ventilation de bon nombre des 12 laboratoires de la Direction générale n'étaient pas suffisants pour permettre l'utilisation de matières dangereuses en laboratoire et pourraient rendre le lieu de travail dangereux. Le fait que le rôle distinct de la Direction générale et du ministère des Travaux publics, en ce qui concerne l'entretien des installations de laboratoire, soit mal compris et l'existence de pratiques de sécurité insuffisantes dans plusieurs installations aggravaient la situation. À l'époque, le ministère veillait à combler ces lacunes. On accordait surtout la priorité aux installations qui avaient le plus besoin de rénovations. En mars 1982, le Conseil du Trésor approuvait en principe les demandes de 48,5 millions de dollars pour l'amélioration des laboratoires actuels, sur une période de 10 ans.

14.129 Depuis, les évènements suivants se sont produits:

- Le ministère continue d'accorder une priorité élevée au suivi des activités de rénovation des installations actuelles et à la construction de nouvelles installations, qui ont été amorcées en 1982-1983. On s'attend que ces améliorations seront terminées d'ici 1992. Le coût estimatif est passé à 197 millions de dollars. Ceci comprend une nouvelle installation pour les activités du centre de virologie et du laboratoire de lutte contre la maladie, ainsi que des fonds pour l'entretien des installations.

- Les responsabilités relatives à l'entretien des laboratoires ont été clarifiées avec le ministère des Travaux publics et consignées. Selon les gestionnaires de la Direction

générale, cet échange a entraîné l'amélioration des services d'entretien dans les laboratoires.

- Des améliorations d'envergure ont été apportées aux mesures de sécurité dans les laboratoires. On a notamment instauré des procédés d'inspection à l'échelle de la direction générale et on a établi des plans d'urgence (voir la pièce 14.5). La plupart des cas de mauvais entreposage des déchets ont été rectifiés (voir la pièce 14.6).

La Direction générale des programmes de la sécurité du revenu

14.130 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. Notre vérification de 1982 était axée sur la pertinence des contrôles financiers et informatiques que l'on exerçait sur les versements de prestations et les systèmes de mesure du rendement.

Le programme des Allocations familiales

14.131 Nous recommandions, en 1982, que la Direction générale s'assure que les bénéficiaires des allocations familiales connaissent bien les restrictions sur le revenu. Cette recommandation a été mise en application.

14.132 En 1982, en réponse à notre observation, la Direction générale a décidé d'effectuer une révision des procédés de vérification des naissances à l'échelle nationale et de mettre en oeuvre de nouveaux procédés nationaux au cours de l'exercice financier 1983- 1984. Toutefois, cet examen n'a pas été achevé avant novembre 1984. On s'attend que les nouveaux procédés normalisés soient mis en oeuvre d'ici la fin de l'année.

La Direction générale des services et de la promotion de la santé Contributions aux provinces pour les soins de la santé

14.133 En vertu de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Direction générale administre les contributions versées aux provinces pour les soins de la santé. En 1984-1985, ces contributions ont totalisé 10,6 milliards de dollars (7,9 milliards en 1981-1982), dont 6,3 milliards ont été versés au comptant et l'autre partie en points fiscaux.

14.134 En 1982, nous avions constaté qu'on avait très peu surveillé les provinces afin de déterminer si les versements se faisaient selon les modalités À l'époque, toutefois, le gouvernement fédéral avait annoncé que les normes nationales relatives aux soins de la santé seraient mieux définies et seraient incorporées à un nouveau projet de loi, au plus tard en avril 1983.

14.135 La nouvelle loi, la Loi sur la santé au Canada, a été promulguée en avril 1984, un an plus tard que l'on avait d'abord prévu. Des critères et conditions relatifs au programme élargi ont été intégrés à la nouvelle loi.

14.136 À la suite du changement de gouvernement, à l'automne de 1984, une nouvelle série de consultations se déroulaient avec les provinces. Lors de la conférence des ministres fédéral et provinciaux de la Santé qui s'est tenue en mai 1985, on a discuté de la manière selon laquelle la Loi sur la santé au Canada serait interprétée, mise en oeuvre et appliquée. Le ministère s'attend que les entretiens en cous aboutissent bientôt à la conclusion d'un accord avec les provinces. Nous avons été avisés que dans son premier rapport annuel au Parlement, prévu pour décembre 1985, le ministère se

propose de présenter un compte . rendu, comme l'exige la loi, sur l'application et l'exécution de la nouvelle loi. Le rapport comprendra des renseignements au sujet de la mesure dans laquelle, d'une part, les régimes provinciaux d'assurance-santé ont satisfait aux critères et, d'autre part, sur la mesure dans laquelle les provinces ont respecté les conditions de paiement prévues par la loi.

14.137 Étant donné que ces consultations se poursuivent toujours, nous avons décidé qu'il était trop tôt, à l'heure actuelle, pour procéder à d'autres travaux. Nous nous proposons de continuer le suivi en 1986, après que le ministère aura déposé son premier rapport devant le Parlement.

Les activités à l'étranger - chapitre 14 du Rapport de 1982

14.138 Notre vérification des activités du Canada à l'étranger, qui a été présentée dans notre Rapport de 1982, portait sur celles du ministère des Affaires extérieures (le ministère) et celles que la Commission de l'emploi et de l'immigration et le ministère de l'Industrie et du Commerce poursuivent à l'étranger dans le cadre de leurs programmes respectifs d'immigration et d'expansion du commerce international. Il convient de souligner que le programme d'expansion du commerce est passé sous l'égide des Affaires extérieures le 12 janvier 1982.

14.139 Les observations formulées par le Bureau ont engendré 37 recommandations dans 7 domaines des activités à l'étranger - la gestion des programmes, la planification des ressources humaines, la gestion des propriétés à l'étranger, la gestion et le contrôle financiers, la vérification interne et le service d'inspection, l'expansion du commerce international et l'immigration à l'étranger.

14.140 Dans son vingt-et-unième rapport, en date du 24 octobre 1983, le Comité des comptes publics a formulé quatre recommandations à la suite de son examen du chapitre sur les activités à l'étranger, contenu dans notre Rapport de 1982. Le comité recommandait:

- que le rapport du groupe de travail du Ministère comporte des engagements fermes, avec dates, pour l'application des recommandations du Vérificateur général sur la planification et la gestion financière, et que le Ministère informe le Comité de ce calendrier au plus tard le 31 mars 1984;

- que le Ministère améliore son système de planification des ressources humaines et d'affectation du personnel en ce qui concerne les agents du service extérieur, qu'il applique les recommandations du Vérificateur général dans ce domaine et qu'il fasse rapport au Comité des progrès à cet égard au plus tard le 31 mars 1984;

- que le Ministère et le Secrétariat du Conseil du Trésor négocient immédiatement des règles plus appropriées régissant l'acquisition de propriétés et fassent rapport au Comité à ce sujet au plus tard le 31 mars 1984;

- que le Ministère applique les recommandations du Vérificateur général sur la gestion des propriétés à l'étranger et qu'il veille à ce que ces recommandations, aboutissent à l'élaboration de plans d'action détaillés et cohérents en vue d'assurer la rentabilité de l'acquisition et de la gestion des propriétés et fasse rapport à votre Comité au plus tard le 31 mars 1984.

14.141 Le 29 mars 1984, le ministère a fait parvenir une réponse détaillée aux recommandations du comité, y compris des rapports d'état d'avancement et des plans d'action. Cette réponse a été publiée dans le fascicule no. 8 des délibérations du Comité des comptes publics, en date du 10 avril 1984.

14.142 Au moment de notre vérification en 1982, la nature du ministère se modifiait en raison de l'intégration du service extérieur. Pour donner suite à nos recommandations ainsi qu'à d'autres questions de gestion, le ministère a élaboré le Plan d'amélioration de la gestion des Affaires extérieures (PAGAE). Approuvé en mars 1984, ce plan renferme 125 projets distincts et porte sur toutes les recommandations formulées en 1982. Le degré des progrès accomplis en regard de chaque recommandation varie.

14.143 Lors de notre suivi, nous avons examiné en détail les recommandations concernant la gestion et le contrôle financiers, la gestion des propriétés à l'étranger et l'immigration. Pour ce qui est des quatre autres domaines, nous avons obtenu des renseignements au sujet des progrès réalisés et des initiatives prises, mais nous n'avons effectué aucun travail de vérification détaillée.

14.144 Dans les domaines de la gestion des programmes, de la vérification interne et du service d'inspection, ainsi que de l'expansion du commerce international, le ministère a entrepris des activités pour répondre à nos recommandations de 1982. La documentation et la description de ces activités sont encourageantes sur le plan des nouveaux systèmes qui sont en voie d'instauration pour corriger les insuffisances que nous avons observées. Il s'agit notamment d'un système de planification remanié et d'une revue revitalisée de la gestion et de la vérification interne.

14.145 En ce qui concerne la planification des ressources humaines, le ministère a accompli peu de progrès étant donné que les priorités d'intégration et de transposition de la classification des postes d'agent du Service extérieur en postes de la catégorie de la haute direction n'ont pratiquement pas permis à la Direction du personnel de s'occuper d'un bon nombre de nos recommandations. Nous avons formulé des recommandations concernant le Système d'information sur la gestion du personnel (SIGP), le processus d'affectation, la formation, et l'intégration des systèmes relatifs au personnel à d'autres systèmes de gestion.

14.146 La documentation nécessaire à l'appui du SIGP a été élaborée. Toutefois, le système informatisé ne livre pas encore de rapports opportuns et ne renferme pas toute l'information requise par les agents chargés des affectations. Le miistère a décidé qu'il fallait apporter des changements importants aux systèmes afin de répondre aux besoins de ces agents et il a accompli certains progrès en vue de leur mise en oeuvre.

14.147 Le processus d'affectation exige que des personnes qui possèdent des compétences particulières soient désignées pour occuper des postes particuliers. Ce sont les rapports d'évaluation qui permettent surtout de reconnaître l'employé qui a des compétences particulières. On compte aussi sur la connaissance qu'a l'agent d'affectation du milieu et sur les consultations avec les gestionnaires de programmes. Actuellement, les directions de soutien (le Bureau des biens, le Bureau des finances, etc.) ne sont pas consultées pour déterminer si la personne qui fait l'objet de l'affectation possède les compétences préalables en administration. La Direction du personnel est en voie de restructurer sa gestion de la catégorie des agents d'administration permutants, afin de les jumeler avec la gestion de la catégorie des agents des affaires intérieures.

14.148 Il y a eu recrudescence des activités dans le domaine de la formation du personnel de l'administration, particulièrement celle des agents des catégories AS et CR à qui il incombe d'accomplir des tâches consulaires et d'agent de bureau à l'étranger. On a préparé des cours avec la participation des Bureaux des biens, des finances et des affaires consulaires. Il reste cependant que ces cours ne sont pas obligatoires et que les exigences d'ordre opérationnel empêchent souvent les candidats de s'y inscrire.

14.149 Il en va ainsi du domaine de la formation et du perfectionnement où l'on signale quelques initiatives supplémentaires. Des experts-conseils ont préparé un rapport; une politique de formation, un plan de priorités de formation à long terme ainsi qu'une structure de gestion de formation ont été établis. Toute initiative ultérieure dépend toutefois d'autres questions clés sur la gestion des ressources humaines, que le ministère étudie présentement.

14.150 Le ministère a intégré la détermination de ses besoins en ressources humaines à son processus de planification opérationnelle. Pour cette raison, il existe maintenant un lien évident entre le besoins opérationnels, les contraintes en matière de ressources ainsi que l'attribution et l'utilisation des années-personnes.

La gestion des propriétés à l'étranger

14.151 Dans ce domaine, le ministère a pris un certain nombre de mesures qui répondent en grande partie aux recommandations formulées en 1982. Il a notamment perfectionné, rendu officiel et communiqué son processus de détermination des besoins en matière de logements et bureaux et d'établissement des priorités. Il a élaboré un Manuel de procédures concernant les projets d'expansion ainsi qu'un réseau d'activités; ce manuel expose et précise les étapes à suivre au cours de la partie initiale des projets, en particulier celles du lancement du projet et de l'étude de faisabilité. Le ministère a adopté un modèle informatisé pour normaliser et faciliter l'analyse économique des options d'achat, de construction ou de location.

14.152 Des progrès importants ont été réalisés dans trois des quatre cas problèmes cités en 1982. Au Lagos, où les prix de locations d'espace aumentaient rapidement, on prévoit que la construction débutera à l'automne 1985 et sera achevée pour 1987. La propriété Porta Latina, à Rome, a été rénovée et meublée au coût de 1,4 million de dollars, pour occupation en mai 1985.

14.153 À Tokyo, le ministère a établi une courte liste de coentrepreneurs qui pourraient mettre en valeur la propriété qui appartient à la Couronne. Le promoteur choisi doit fournir, sans coût pour la Couronne, une superficie stipulée d'espaces à bureaux et résidentiels en contrepartie des droits de location, pour une période précise, de l'espace excédentaire aux besoins canadiens.

14.154 Le seul projet qui ne marque pas de progrès tangibles est le complexe de Moscou.

La gestion et les contrôles financiers

14.155 Tel qu'on l'a mentionné au Comité des comptes publics en 1982, le ministère a chargé un groupe de travail de faire enquête sur des questions qui se rattachaient à la gestion financière et de proposer des solutions. Le groupe de travail s'est avéré inefficace et d'autres moyens ont été adoptés pour donner suite à nos recommandations. À l'heure actuelle, le Manuel de la gestion financière est presque terminé et sa distribution est prévue pour l'automne de 1985. L'élaboration d'un nouveau système de divulgation de l'information financière se poursuit et ce système devrait être opérationnel en 1987. L'agent financier supérieur ne participe pas encore à la sélection, au perfectionnement professionnel et à l'évaluation du rendement des agents financiers qui travaillent à l'extérieur du Bureau des finances et des services de gestion.

14.156 Enfin, pour ce qui est de la modification du rôle et de la méthode de la Section des comptes des missions, les progrès ont été lents. Après le groupe de travail, le ministère a - ordonné qu'une revue complète de l'activité soit effectuée. Cette revue devait prendre trois mois; elle a pris un an. Le ministère a accepté le rapport après un autre cinq mois de délibérations.

L'immigration

14.157 Pour planifier et gérer le processus d'immigration, il faut faire correspondre les plans stratégiques aux plans opérationnels, ou les niveaux aux cibles. Notre Rapport de 1982 soulignait certaines limites en ce qui concerne le processus de planification. Le ministère n'a pas pris part à ce processus de planification des niveaux et, par conséquent, il ne dispose d'aucune base fiable pour déterminer le nombre optimal d'agents d'immigration du service extérieur.

14.158 En 1984, le ministère et la CEIC ont établi un processus consultatif officiel pour l'opération de planification des niveaux. Le ministère a amélioré son processus de planification des ressources humaines et il s'efforce également de rationaliser le déploiement de celles-ci en affectant des agents à des fonctions temporaires afin d'utiliser les meilleures données disponibles et la méthode la plus rentable et la plus efficiente.

14.159 En 1982, les consultations entre la CEIC et le ministèr n'étaient pas suffisantes pour garantir que l'on prenait en considération les répercussions opérationnelles des lignes directrices avant leur diffusion par la Commission. Les consultations interministérielles se sont améliorées, en raison principalement des réunions du comité interministériel qui se sont tenues depuis le mois de décembre 1983.

14.160 Pour donner suite à nos préoccupations au sujet de la supervision fonctionnelle appropriée du programme, la CEIC et le ministère ont conclu une entente en août 1984, dans laquelle sont exposés les rôles, responsabilités et pouvoirs respectifs de chacun relativement à la vérification interne des activités à l'étranger.

14.161 En 1982, le système d'information de la CEIC sur l'état des cas d'immigration à l'étranger n'a pas fourni de données en temps opportun. Il ne le fait toujours pas. Toutefois, le ministère a préparé un projet pilote qui doit être mis en oeuvre en novembre 1985, afin d'automatiser le traitement et la gestion des registres d'immigration à l'étranger. Cette mesure devrait améliorer l'à-propos des données et donc permettre tant à la CEIC qu'au ministère d'améliorer leur capacité de contrôle du programme d'immigration.

14.162 Le contrôle des formulaires de visa était faible. La CEIC a émis de nouvelles directives régissant le contrôle de ces formulaires et elle effectue des revues des registres de contrôle qu'elle a demandés au hasard à certaines missions. Le ministère est immédiatement mis au courant de toute divergence qui pourrait exister. Depuis le mois d'octobre 1984, le ministère a vérifié huit missions; aucune faiblesse ni divergence de contrôle n'ont été observées.

14.163 La Commission a étudié la possibilité d'exiger des frais pour les services fournis, comme les visas pour immigrants. Une proposition a été préparée en août 1983. - Depuis mars 1984, la proposition fait l'objet d'entretiens entre la CEIC et le ministère. On nous a fait savoir que le Cabinet l'a approuvée en juin 1985.

SECTION B

Remarques des ministères
Gestion du processus de prévision
Le ministère des Finances - chapitre 5 du Rapport de 1983

14.164 En 1983, le Bureau faisait un certain nombre d'observations au sujet de la gestion du processus de prévision, qui donnèrent lieu à 13 recommandations concernant à la fois ce processus et le traitement électronique des données au ministères des Finances. Le ministère indique que la mise en oeuvre de ces recommandations est considérée comme terminée, à l'exception d'une qui concerne le caractère sécuritaire du traitement des données, que l'on a miSe en veilleuse en attendant la réinstallation du ministère, prévue pour l'été 1986.

1mais n'a pas encore produit une analyse à jour de la liste des propriétés qui doivent être acquises ou aménagées et de leur état physique. Toutefois, on a maintenant élaboré des critères pour l'établissement de priorités en vue de mettre en oeuvre les recommandations de la Commission touchant le partage des coûts.

14.46 Les systèmes de contrôle des projets ont connu quelques améliorations. Les projets d'immobilisations sont énoncés avec plus de clarté dans le Budget principal des dépenses. Nous avons toutefois relevé un problème en ce qui concerne la présentation des coûts totaux d'aménagement du parc, dans le cas de Grasslands: le plus récent Budget des dépenses établit à 8 millions de dollars le coût estimatif total d'acquisition de propriétés, alors que ce coût était de 83 millions de dollars dans le Budget des dépenses de 1982-1983. Parcs Canada souligne le fait que la différence provient de ce que le Budget des dépenses de 1984-1985, conformément à une requête du Conseil du Trésor, ne comprend que les coûts prévus sur une période de cinq ans.

La réalisation des programmes

14.47 Gestion des ressources et sécurité publique - On nous a fait savoir que des mesures correctives ont été prises en ce qui concerne les conditions de risque possibles sur certaines grandes routes et certains ponts. Ainsi, sur les six ponts qui nécessitaient une remise en état, deux ont été remplacés, trois ont été réparés et le dernier fait l'objet d'une étude. Le problème d'approvisonnement en eau à Banff a été corrigé. Diverses directives dans le secteur de la sécurité publique ont été émises et d'autres, qui portent sur des questions comme la qualité de l'eau et les égouts, sont actuellement en voie d'élaboration.

14.48 Statistiques sur la fréquentation des lieux - Parcs Canada a entrepris d'améliorer les méthodes et la justesse des collectes de données et a précisé la façon de mesurer l'utilisation des parcs. Toutefois, il ne voit pas la nécessité d'établir une différence entre les voyageurs de passage et les autres utilisateurs dans le compte rendu des données de fréquentation des parcs.

14.49 Incidence économique. Parcs Canada continue de publier certaines données sommaires sur l'incidence économique de son programme, sans donnée d'interprétation, notamment dans la partie III du Budget des dépenses, et ne croit pas nécessaire de modifier ses modalités de rapport.

14.50 Structure d'activité de programme et comptabilisation des coûts. Une structure d'activité de programme a été élaborée par Parcs Canada et a servi à la production du plan opérationnel pluriannuel. Cette structure avait déjà reçu l'approbation provisoire du Conseil du Trésor et elle devait être approuvée de façon officielle en août 1985. Parcs - Canada est également

en voie d'effectuer la planification des travaux et de déterminer des mesures de rendement.

14.51 Information de gestion- Un document cadre sur l'information de gestion, qui a été élaboré, vise à clarifier les responsabilités et l'obligation de rendre compte à tous les niveaux pour l'aménagement, l'acquisition, l'exploitation, le contrôle et la surveillance des parcs. Il est encore trop tôt pour juger de son utilité.

14.52 Parcs Canada a pris des mesures afin d'améliorer ses systèmes d'information financière et opérationnelle. Toutefois, les systèmes mis en place jusqu'à maintenant ne sont pas encore tous liés. Ce lien est nécessaire pour que Parcs Canada puisse réaliser les économies et les autres résultats escomptés.

14.53 L'importante révision en cours de la structure d'activité du programme est conçue, entre autres choses, pour coordonner le système de gestion des travaux d'entretien et le système financier.

La gestion des professionnels

14.54 Parcs Canada a examiné le rôle, les activités et le rendement des personnes chargées des travaux d'ingénierie et d'architecture. On a modifié l'importance accordée aux diverses tâches. Des revues fonctionnelles ont été établies. Les coûts des travaux d'ingénierie - les aspects conception et gestion de projet - liés aux projets d'investissement font l'objet d'une surveillance. Les personnes responsables des activités socio-économique ont examiné les propositions de projet élaborées dans les régions et elles ont tenté d'améliorer l'analyse socio-économique en dressant un guide et en établissant des revues fonctionnelles et des modèles. Pour chaque projet de recherche historique, on indique le but, la date d'échéance, les ressources nécessaires et les résultats à atteindre. Les progrès ne sont toujours pas transmis de façon officielle aux cadres supérieurs.

14.55 Les coûts liés au fonctionnement de la Commission des lieux et monuments historiques du Canada sont maintenant inscrits à part dans la partie III du Budget des dépenses.

14.56 La direction de Parcs Canada a examiné nos recommandations en ce qui concerne la nécessité de rendre indépendante la Commission et elle ne croit pas justifié de modifier les rapports qu'il y a entre eux, car Parcs Canada estime que cette indépendance de la Commission existe déjà.

Statut desagglomérations urbaines de Banff et de Jasper

14.57 On établit maintenant des rapports de comptabilisation des coûts relatifs aux agglomérations urbaines de Banff et de Jasper. Ces rapports sont appropriés mais, actuellement, ils sont produits à la main à partir des systèmes de gestion des finances et des travaux d'entretien. Toutefois, les plans en vue d'une automatisation de ce processus sont prévus pour Banff, Jasper et d'autres communautés.

14.58 Parcs Canada a soumis à l'attention du ministre diverses possibilités quant à la gestion des agglomérations et au recouvrement des coûts. On a obtenu l'approbation d'augmenter les frais des services publics des agglomérations de 35 p. 100, en 1985-1986, et d'apporter ainsi d'autres augmentations annuelles jusqu'à ce que les coûts municipaux soient recouvrés. On a également organisé des réunions afin d'examiner les répercussions d'une administration autonome pour ces agglomérations.

La politique relative aux recettes

14.59 En 1983, la direction a élaboré un plan de recettes, appelé Parcs 2000, qui portait sur la production possible de recettes liée à l'expansion des parcs. Les restrictions budgétaires ont limité les plans d'expansion et Parcs 2 000 n'a jamais été soumis au Cabinet. Parcs Canada prépare une nouvelle structure des frais.

Recommandations du CCP

14.60 Dans son troisième rapport en date du 8 mai 1984, le Comité des comptes publics a recommandé que:

a) Parcs Canada remette un rapport à votre comité, d'ici le 31 octobre 1984, de ses progrès dans le développement et dans la mise en oeuvre du plan d'investissement à long terme, dans le règlement des problèmes des agglomérations urbaines de Banff et de Jasper, et dans l'application de toute autre recommandation du vérificateur général;

b) Parcs Canada, de concert avec le vérificateur général, participe à l'étude et à l'évaluation des principales initiatives qu'il prendra suite aux conclusions de la vérification intégrée.

14.61 En plus de répondre plus tôt aux recommandations que renfermait le Rapport du vérificateur général, Parcs Canada a répondu aux recommandations du CCP de la façon suivante:

a) Parcs Canada a été avisée que l'obligation de déposer un rapport officiel devant le comité avait été supprimée lors de la dissolution du Parlement le 9 juillet 1984, et elle n'a donc pas présenté sa réponse. On met actuellement la dernière main à un plan d'immobilisations à long terme qui devrait être soumis sous peu à l'approbation du Conseil du Trésor.

b) Parcs Canada a répondu à toutes les recommandations énoncées dans le Rapport du vérificateur général et a fixé pour chacune une date de mise en application.

Le ministère des Transports - Programme des transports par eau -
chapitre 13 du Rapport de 1983

14.62 Dans le chapitre du Rapport de 1983 qui porte sur le Programme des transports par eau du ministère des Transports, nous avions fait état de nos constatations générales et avions formulé un certain nombre de recommandations précises.

14.63 En ce qui a trait à nos constatations générales, nous avions signalé que malgré qu'on ait relevé, au cours de la dernière décennie, les secteurs où des améliorations s'imposaient, les solutions proposées par le ministère n'avaient pas encore donné lieu à des changements importants. Nous avions fait mention de façon particulière de secteurs tels que:

- l'analyse des besoins des marins, en ce qui concerne les services offerts par la Garde côtière, et l'établissement des niveaux de service permettant de justifier le nombre de navires et d'aides à la navigation;

- le contrôle à distance de phares automatisés et la réduction du personnel, grâce à l'élimination des postes de gardiens de phares;

- l'évaluation des besoins pour les services de gestion du trafic maritime et l'analyse coûts-avantages de ces services.

14.64 Nous avions abordé une autre question importante, soit, le Plan d'investissement de la flotte, qui expose la méthode d'échelonnement du remplacement des navires, au coût de 2,5 milliards de dollars sur une période de 30 ans. Nous avions souligné le fait que ce plan n'était pas fondé sur des niveaux de service bien déterminés. Ainsi, à notre avis, il était impossible de rattacher de façon satisfaisante la taille et la composition de la flotte de la Garde côtière aux besoins réels.

14.65 En ce qui concerne le système de navigation maritime, nous avions formulé des commentaires sur les secteurs où des économies de l'ordre de 10 à 20 millions de dollars par année pourraient être réalisées si la Garde côtière apportait des améliorations à ses activités, à savoir:

- terminer la réalisation du programme d'automatisation des phares, entrepris en 1970;

- réviser les normes de vérification et d'entretien des balises;

- réévaluer l'utilité continue de certains systèmes de gestion du trafic maritime;

- du ministère et déterminer l'équipement requis pour leur exploitation;

- accélérer l'automatisation et le regroupement des stations de radio de la Garde côtière.

14.66 Dans le domaine de la sécurité maritime, nous avions constaté que bien que le ministère recueille des données sur les accidents maritimes qui font l'objet d'une enquête de sa part, il n'effectue pas d'analyse systématique de toutes les données pour contrôler le degré relatif de sécurité maritime selon les catégories de trafic et le niveau de risque. Ce genre d'analyse aiderait le ministère à déterminer les causes d'accident les plus fréquentes et à prévoir des mesures appropriées en temps opportun.

Résultats du suivi

14.67 Le ministère a procédé à un suivi officiel afin de donner suite à nos recommandations précises et, à cet égard, il a réalisé des progrès qui varient selon la recommandation. Dans l'étendue de notre suivi, nous avons abordé les constatations générales ainsi que les recommandations particulières.

Préoccupations générales

14.68 En ce qui concerne nos préoccupations générales, nous avons remarqué que les effets positifs des solutions proposées par le ministère pour apporter des améliorations aux secteurs qui en ont besoin ne se feront sentir, dans bon nombre de cas, que dans plusieurs années.

Le niveau de service

14.69 Le projet relatif aux niveaux de service est un exemple de ce genre de solution. Nous avions remarqué l'engagement positif du ministère, en 1983, envers ce projet important. La Garde côtière a amorcé en 1984 ce projet important afin d'analyser les besoins des marins et de définir les niveaux de service appropriés. Le projet touchait les aides à la navigation à courte distance et le déglaçage. Toutefois, il n'est pas encore achevé. Le ministère nous fait savoir qu'un projet pilote a

été mené à terme, mais que l'avancement du projet a été retardé en raison du refus du Conseil du Trésor d'approuver les ressources supplémentaires nécessaires à l'achèvement du travail. Le projet devrait être terminé en avril 1986. Toutefois, le temps nécessaire pour préparer et soumettre la présentation pertinente au Conseil du Trésor et le document du Cabinet nécessaire pour appuyer les niveaux de service recommandés dépassera la date d'achèvement du projet. La mise en oeuvre ne sera amorcée qu'une fois les approbations nécessaires reçues. Le délai de réalisation des avantages, y compris le lien entre la taille et la composition de la flotte et les niveaux de service approuvés, nous préoccupent.

14.70 En outre, dans notre chapitre de 1983, nous avions signalé que le recouvrement des coûts constituait un élément important du plan stratégique du ministère. Il pourrait avoir une incidence d'importance sur la demande de services maritimes et, par conséquent, sur les niveaux de service. Nous écrivions, en 1983, ce qui suit: "Lorsqu'il déterminera un niveau de service approprié pour une activité donnée, le ministère devra évaluer quelles seront les répercussions de la récupération des coûts sur la demande".

14.71 Nous avon constaté que le projet relatif aux niveaux de service n'a pas tenu compte de la récupération des coûts. Ce qui nous préoccupe, c'est que le fait de définir les niveaux de service sans la récupération des coûts et de ses effets inhérents à la demande de services maritimes risque de soulever des questions sur la pertinence de l'étendue du projet et de nuire à la réalisation de ses objectifs.

14.72 Le ministère nous fait savoir qu'il cherche à l'heure actuelle à obtenir l'autorisation de procéder à la récupération des coûts grâce à des modifications de la Loi sur la marine marchande.

14.73 La suite donnée à la recommandation selon laquelle la Garde côtière devrait disposer d'une information plus précise sur le coût des aides à la navigation a été limitée. Le système de comptabilité de prix de revient du ministère, qui avait été proposé comme solution, n'est pas suffisamment détaillé. Le ministère fait remarquer que l'élaboration d'une méthode d'établissement des coûts fait partie intégrante du projet relatif aux niveaux de service.

Automatisation des phares

14.74 Le programme originel d'automatisation des phares a été amorcé il y a 15 ans. Jusqu'à maintenant, on a réussi à réduire le nombre de gardiens dans 40 phares, sur un total de 272. Le ministère nous avise que la possibilité d'assurer un contrôle à distance et de réduire le nombre de gardiens de phares fait l'objet d'une réévaluation afin de déterminer les répercussions sur les usagers aussi bien que le coût des répercussions politiques. D'autres décisions sur la réduction du personnel des phares seront prises à la suite de cette évaluation.

Aides flottantes

14.75 Nous soulignons le fait que le ministère a répondu aux recommandations en publiant des lignes directrices pour l'installation de balises. L'élaboration de normes d'entretien a également progressé. De même, l'élaboration d'un programme d'évaluation cyclique de toutes les aides flottantes est sur le point d'être achevée et dans certaines régions; elle a déjà été amorcée.

14.76 En ce qui concerne la modification des normes de vérification des balises, nous avions signalé, dans notre Rapport de 1983, qu'un contrôle moins fréquent des balises pourrait entraîner des économies considérables sans réduire le niveau général de sécurité. La vérification des aides à la navigation influe de façon importante sur les exigences opérationnelles des navires. De

nouvelles normes sur la fréquence des contrôles, émises dans le cadre des mesures de réduction des coûts du ministère, sont considérées comme des normes minimales qui doivent être respectées à moins que les circonstances ne le justifient. Les mesures de réduction des coûts ont entraîné des économies initiales de l'ordre de 400 000 $. Le ministère nous fait savoir qu'il fera état de toutes les économies subséquentes dans la mise à jour actuelle et dans celles à venir du Plan d'investissement de la flotte.

Les services de gestion du trafic maritime

14.77 Des progrès et des économies ont été réalisés dans ce secteur. Par suite des mesures de réduction des dépenses annoncées par le gouvernement l 8 novembre 1984, deux services de gestion du trafic maritime devaient être abolis (Eddy Point en mars 1985 et Placentia Bay à l'automne de 1985) et les niveaux de service devaient être réduits en trois autres endroits. Les économies prévues pour 1985-1986 sont de l'ordre de 1,2 million de dollars.

14.78 De même, l'automatisation et le regroupement des stations de radio sont en cours.

La sécurité maritime

14.79 Le ministère s'est engagé à effectuer une analyse systématique afin de contrôler les niveaux de sécurité dans tous les principaux secteurs de risque. Il espère ainsi reconnaître plus facilement les situations où les efforts devraient être recanalisés et améliorer sa base de données pour répondre aux pressions qui viennent de l'extérieur du ministère.

14.80 Selon la Garde côtière, c'est en raison d'un remaniement de responsabilités organiques, c'est-à-dire le transfert de la Direction des enquêtes sur les accidents de la Garde côtière au secteur de responsabilité de l'administrateur maritime, qu'on a cessé de mettre en oeuvre notre recommandation. Toutefois, bien que sa contribution soit importante, la Direction des enquêtes sur les accidents est d'avis que son rôle ne consiste pas à cerner les secteurs où des mesures correctives s'imposent. Il importe donc que l'administrateur maritime donne suite à la recommandation et qu'il en déléguée la responsabilité de mise en application. Le ministère nous a avisés qu'il procède actuellement à la mise en application des recommandations formulées dans l'étude concernant les enquêtes sur les accidents maritimes au Canada (le Rapport Deschênes) publiée en juillet 1984. Le ministère étudiera nos recommandations conjointement avec celles du Rapport Deschênes.

Autres points

14.81 Parmi les autres recommandations mentionnons:

- L'examen périodique des tarifs d'inspection des navires - Le ministère est en voie de prendre les mesures nécessaires pour accroître de 100 p. 100 les f voie de prendre les mesures nécessaires pour accroître de 100 p. 100 les frais d'inspection des navires.

- L'accroissement des efforts en vue d'évaluer i'efficacité du personnel maritime dans les situations d'urgence simulées - Le ministère mène actuellement un sondage détaillé; les résultats seront examinés afin de déterminer s'il y a lieu de prendre des mesures correctives.

- L'examen du degré de respect des règlements canadiens par les navires étrangers et la prise des mesures qui s'imposent pour mieux les faire respecter. - Le ministère a mené une enquête et il a conclu que le degré de respect dans ce domaine est suffisant et qu'aucune autre mesure est nécessaire.

14.82 Nous avions également remarqué, en ce qui concerne le programme de réapprovisionnement de l'Est de l'Atlantique, qu'un montant de 2,1 millions de dollars était dû par un transporteur et qu'il faisait l'objet d'un litige. Le ministère à par la suite rajusté sa réclamation à 1,4 million de dollars. Le transporteur a fait faillite et, par conséquent, des négociations sont en cours avec le syndic en vue de la récupération des sommes dues.

Conclusion

14.83 On a donné suite, de façon variable, aux diverses recommandations formulées en 1983. Dans l'ensemble, les progrès réalisés à ce chapitre continuent de nous préoccuper. Malgré les réactions, pour la plupart positives face à nos recommandations de 1983, les économies réelles n'atteindront pas, avant longtemps, le niveau que l'on avait alors cru possible. Cette situation nous préoccupe également.

14.84 Le ministère signale que des considérations d'ordre environnemental, notamment les répercussions sur l'emploi et la situation économique de l'industrie du transport maritime, limitent les progrès et qu'il faut tenir compte de ces facteurs lorsqu'on les évalue.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada

Programme de l'immigration - chapitre 7 du Rapport de 1982

14.85 Le Bureau du vérificateur général, à la suite de la vérification intégrée du programme d'immigration, a formulé 16 recommandations portant sur les opérations, les systèmes de contrôle et de suivi, l'évaluation de l'efficacité du programme et l'évaluation de l'efficience de ce dernier.

14.86 Nous avons effectué un suivi afin de connaître les mesures prises par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) pour donner suite à notre vérification de 1982. Au cours de ce suivi, nous avons examiné les moyens mis en oeuvre par l'administration centrale de la CEIC, en réponse aux recommandations que présentait notre Rapport de 1982. Nous n'avons pas effectué de suivi dans les régions ou à l'étranger.

Recrutement et sélection

14.87 L'exigence légale sur laquelle repose la totalité du processus de sélection des immigrants est l'obligation pour ces derniers "de pouvoir s'établir avec succès au Canada".

14.88 Néanmoins, la Commission a publié, peu après la fin de notre vérification de 1982, un "Document de fond sur le mouvement d'immigration, ses composantes, ses catégories et sur les services d'établissement des immigrants" dans lequel elle confirmait que, "grâce à la politique actuelle de la réunion des familles, les immigrants dont les possibilités de s'établir avec succès sont beaucoup moindres peuvent aussi être admis".

14.89 À la suite d'études de pré-évaluation effectuées en 1983, qui portaient sur les composantes du programme d'immigration, la Direction générale de l'évaluation des programmes a conclu qu'il faudrait définir clairement ce que l'on veut dire par "s'établir avec succès", avant de se prononcer sur l'efficacité du programme.

14.90 Toutefois, au sein de la CEIC, la définition de ce qui constitue être établi avec succès donne encore lieu à des interprétations divergentes. La Commission n'a toujours pas répertorié les

traits caractéristiques des immigrants qui se sont établis avec succès, afin d'en irer une définition opérationnelle. Par conséquent, la CEIC, n'a pas remédié à la situation dont nous avons fait état dans notre Rapport de 1982, soit l'évaluation de son efficacité de programme en ce qui concerne la sélection des immigrants de la catégorie de la famille. Il s'ensuit qu'elle ne peut en outre proposer des modifications valables aux critères et aux procédés de sélection de façon à permettre de choisir des immigrants qui possèdent l'aptitude à "s'établir avec succès au Canada".

14.91 La CEIC, s'appuyant sur les règlements établis sous l'autorité de la loi pour la sélection des membres de la catégorie de la famille, ne fait que vérifier si les immigrants parrainés répondent aux normes de santé, de sécurité et de parenté établies pour les membres de cette catégorie. En raison de son rôle limité à cet égard et de son interprétation de "l'établissement avec succès au Canada", nous croyons que la Commission n'exerce pas une véritable sélection dans le cas de cette catégorie. Toutefois, la CEIC estime qu'il n'est pas valable d'apprécier de façon plus rigoureuse si les membres de la catégorie de la famille ont l'aptitude à "s'établir avec succès au Canada.".

14.92 La Commission a étudié l'étendue de l'utilisation abusive, par les cas de parents passeurs et de mariages de convenance, des critères de sélection qui régissent la catégorie de la famille. La Commission n'a pas trouvé de preuve que ces abus aient été très répandus. Elle a par ailleurs été amenée, à la suite d'un jugement rendu par un tribunal, à modifier le Règlement de l'immigration pour mieux faire échec aux cas connus de mariages de convenance.

14.93 Les plans de la Commission prévoient l'instauration d'un système pour surveiller le droit d'établissement, au Canada, à des personnes déjà entrées au pays. À plus long terme, la Commission se propose de surveiller l'émission et le renouvellement des permis du ministre.

Exécution de la loi

14.94 Depuis 1964, les douaniers se sont occupés, pour fins d'immigration, de l'examen primaire des personnes qui arrivent au Canada. Ce n'est toutefois qu'en octobre 1983 que Revenu Canada et la Commission ont signé une entente officielle précisant les responsabilités, dans le domaine de l'immigration, de Douanes et Accise. Cette entente est entrée en vigueur en mai 1985 et elle prévoit la formation préalable des douaniers affectés à l'examen primaire.

14.95 Toutefois, puisqu'il n'existe pas d'indicateurs d'efficacité pour les examens primaires, la CEIC n'a pu préciser quel était le niveau de rendement acceptable pour cette activité et Douanes et Accise n'a pu s'engager à atteindre un niveau précis et vérifiable de rendement. Afin de corriger cette lacune, la CEIC a entrepris, en janvier 1985, une étude des examens primaires effectués dans trois des plus grands aéroports du Canada. La Commission espère pouvoir, de cette façon, établir des indicateurs de rendement et des normes d"efficacité auxquels pourra adhérer Douanes e Accise.

14.96 La Direction de l'analyse et des renseignements a prévu, dans ses plans pour 1985, l'établissement de systèmes qui permettront de faire le suivi des entrées autorisées à l'étape de l'examen secondaire.

14.97 La Commission a poursuivi le travail, déjà en cours au moment où nous avons effectué notre vérification de 1982, visant à améliorer l'analyse et l'utilisation de l'information recueillie par le réseau des services de renseignements. Il y a eu élaboration, et distribution en octobre 1984, d'un nouveau "Mandat des services de renseignements". En outre, un plan annuel des projets est distribué aux régions afin d'obtenir leur collaboration et afin de les aider à établir leurs priorités.

14.98 La nécessité de préciser le rôle des investigateurs a été corroborée par une étude de la CEIC portant sur la sécurité et la protection des agents d'immigration. L'étude souligne également la nécessité d'offrir aux investigateurs et aux autres agents d'immigration des outils de travail et des connaissances techniques.

14.99 Au moment de notre suivi, la CEIC s'apprêtait à émettre des directives claires sur les rôles et responsabilités des investigateurs. Ces directives prendront la forme d'un énoncé de politique et feront l'objet d'un nouveau chapitre du Manuel de l'immigration sur les investigations. Elle était également à planifier la mise en oeuvre des recommandations de l'étude.

Établissement

14.100 La CEIC, au début de 1985, a approuvé de nouvelles lignes directrices et procédures relatives au Programme d'aide à l'adaptation. Elle en avait déjà émis une version provisoire en mars 1984.

14.101 Les nouvelles lignes directrices comprennent des exemples pratiques qui devraient assurer que les agents des Centres d'emploi du Canada rendent des décisions identiques pour des cas semblables.

14.102 Notre Rapport de 1982 indiquait que la Commission avait déjà pris des mesures relatives à l'installation d'un nouveau système de contrôle informatisé de l'avance renouvelable de 60 millions de dollars utilisée pour l'octroi des prêts aux immigrants. Le système, qui aurait dû être en service en septembre 1983, n'est entré en opération qu'en janvier 1985. En outre, la description des procédés d'utilisation du système n'est encore qu'à l'état d'ébauche.

Systèmes de contrôle et de suivi

14.103 L'Administration centrale a pris des mesures qui lui permettront de recueillir des données sur les anomalies statistiques que présentent les activités des bureaux régionaux et des Centres d'immigration, au cours d'une période donnée. Ce n'est qu'à une étape subséquente, à une date toujours indéterminée, que la Direction de l'immigration, en se fondant sur les anomalies statistiques décelées, se propose d'effectuer des vérifications sur place afin de vérifier si les décisions favorables aux immigrants, prises par les agents d'immigration, sont conformes à la loi et au règlement ainsi qu'aux lignes directrices émises par la Commission.

Évaluation de l'efficacitédu programme

14.104 L'étude de pré-évaluation, effectuée en 1983, dont nous faisons mention plus haut et qui portait sur la composante de l'établissement du programme d'immigration, soulignait que la Commission n'avait pas précisé les critères d'adaptation à utiliser pour évaluer la mesure dans laquelle les immigrants avaient pu s'adapter au pays. L'absence de ces indicateurs rend impossible l'évaluation du recrutement, de la sélection et de l'établissement comme composantes du programme.

14.105 La Commission, comme nous l'avons déjà indiqué, a entrepris des études sur l'efficacité des examens primaires.

Evaluation de l'efficience du programme

14.106 La Commission a mis au point des normes techniques pour la majorité des activités

mesurables de recrutement et de sélection exercées dans le cadre du programme d'immigration. Ce volet accapare 30 p. 100 des ressources du programme. Ces normes, établies à l'aide d'étude du temps et des mouvements, doivent servir à mesurer l'efficience.

14.107 L'élaboration de ces normes a commencé au début de 1981 et s'est terminée à la fin de 1984. Les normes ne sont pas encore en vigueur.

14.108 En outre, au moment de notre suivi, la Commission avait entrepris de mesurer les activités du secteur de l'exécution de la loi auxquelles sont consacrées 40 p. 100 des ressources du programme d'immigration. Elle prévoyait terminer ces travaux vers 1987 ou 1988.

14.109 Au cours du dernier trimestre de 1983, la Commission a commencé la publication de rapports trimestriels sur la productivité obtenue dans le cadre du programme d'immigration au niveau régional et national. Elle ne s'est pas reportée à ses normes techniques pour établir ces mesures.

14.110 Ces rapports ne peuvent servir à justifier l'allocation des ressources puisqu'ils se fondent sur des données historiques de productivité. Il reste qu'il est possible de repérer les régions dont le rendement est inférieur à la moyenne et de formuler des recommandations sur la manière d'accroître leur productivité.

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social -
chapitre 12 du Rapport de 1982

14.111 Notre vérification de 1982 portait sur les cinq principales directions de programme du ministère. Le présent suivi englobe toutes les principales observations et 14 recommandations formulées en 1982. Toutefois, il y a lieu de signaler ce qui suit:

- Le suivi concernant les observations et les recommandations relatives au programme de la Sécurité de la vieillesse et au Régime de pensions du Canadade la Direction générale des programmes de la sécurité du revenu a été abordé dans le cadre de notre vérification de la gestion des régimes publics de retraite et il fait donc partie du chapitre 4 du présent Rapport. Par conséquent, nos commentaires relatifs à la Direction générale des programmes de la sécurité du revenu dans ce chapitre n'ont trait qu'au programme des Allocations familiales.

- Dans le cadre de notre cycle régulier d'activités de vérification au ministère, oncompte amorcer, en 1985-1986 une vérification intégrée des Services de santé des Indiens et des populations du Nord canadien. Un suivi plus approfondi concernant la Direction générale des services médicaux sera alors effectué.

Conclusion générale

14.112 Bien que nos observations aient fait l'objet d'un examen sérieux de la part du ministère, les recommandations n'ont pas toutes été mises en application. Dans certains cas, les mesures correctives ont été prises immédiatement et se sont avérées utiles; dans d'autres cas, on a tardé à prendre des mesures.

La Direction générale des programmes des services sociaux -
Le Régime d'assistance publique du Canada

14.113 Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) est un des programmes d'assistance sociale les plus importants 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. À l'heure actuelle, on estime que 2,5 millions de Canadiens (le même nombre qu'en 1981-1982) reçoivent de l'aide dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. En 1984-1985, la contribution du gouvernement fédéral au programme a été de 3,6 milliards de dollars (comparativement à 2,4 milliards de dollars en 1981-1982).

14.114 Dans nos rapports annuels de 1978 et de 1982, nous avons souligné la nécessité d'améliorer de beaucoup le processus de documentation, 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 modalités dûment consignées a entraîné de longs retards dans le traitement des demandes de remboursement des provinces ainsi qu'une orientation et un contrôle insuffisants des représentants régionaux du gouvernement fédéral qui jouent un rôle primordial dans l'approbation du versement de fonds aux provinces.

14.115 À notre avis, le délai d'achèvement de ces projets a été très insatisfaisant et, par conséquent, plusieurs des mêmes problèmes administratifs continuent d'exister. Par exemple, en raison de l'absence de lignes directrices bien définies et de questions non résolues, relatives au partage des frais avec les provinces, des demandes de remboursemet aux provinces, qui remontent à 1977-1978, n'ont pas encore été réglées.

14.116 Nous sommes heureux de constater, toutefois, le souci croissant de la direction actuelle à se pencher sur nos sujets de préoccupation.

Lignes directrices et manuels

14.117 Nous avions fait la remarque, en 1982, que l'on était en voie de prendre des mesures importantes pour élaborer des lignes directrices et des manuels. À la fin du mois d'août 1985, on a transmis de façon officielle aux provinces les lignes directrices concernant le partage des frais, et le manuel complet de procédures financières a été distribué dans les bureaux régionaux. Toutefois, le manuel de politiques, bien qu'il soit en grande partie achevé, ne sera pas diffusé avant le mois de novembre 1985; une étude visant à examiner la possibilité de regrouper les diverses activités de vérification en était encore aux étapes initiales.

Représentants régionaux du gouvernement fédéral

14.118 Ces représentants sont chargés d'examiner et de certîfler les demandes provinciales à partir desquelles on détermine les contributions fédérales à verser aux provinces. Nous avons constaté qu'il y a absence de la part de l'administration centrale d'une orientation et d'un contrôle solides en ce qui concerne les représentants régionaux. Outre le fait qu'il y ait un manque de directives consignées, des fonctionnaires supérieurs des opérations régionales ont été absents pendant presque toute l'année passée sans qu'on les remplace. Qui plus est, au cours de nos visites dans les bureaux régionaux, au mois de mai 1985, nous avons constaté que des postes de représentant fédéral (PM-5) sont occupés depuis quelque temps dans deux provinces par des agents subalternes (PM-2). Au mois de juillet 1985, la Dirtre 14 du Rapport de 1983

14.249 Les observations du Bureau ont donné lieu à 14 recommandations concernant la collection, les notices bibliographiques, le support technologique, l'orientation de la bibliothèque au

niveau de la direction, l'information destinée au Parlement et le Conseil consultatif de la bibliothèque. Ce qui suit constitue le rapport sur l'état d'avancement des recommandations communiqué par la Bibliothèque.

La collection

14.250 Conservation. Un document concernant la planification a été approuvé par le comité directeur à l'automne 1984. Le comité a dégagé les priorités en ce qui a trait à l'examen des problèmes précisés dans la vérification et il prend actuellement les mesures qui s'imposent. Un coordonnateur de la conservation exerce, depuis décembre 1983, dans tous les secteurs de la Bibliothèque, un contrôle des activités touchant ce domaine; on prend actuellement des mesures pour la dotation d'un poste d'agent supérieur de la conservation.

Notices bibliographiques

14.251 Catalogues collectifs. On continue à rationaliser la consignation, par les autres bibliothèques, des acquisitions faites pour qu'elles soiejt incluses dans le catalogue collectif des livres et des publications en série, ce qui perfectionnera les méthodes utilisées ette fin et établira un catalogue collectif, lisible par les machines, des documents de bibliothèque pour les personnes handicapées ainsi qu'un registre des documents en préparation. Ces activités englobent:

- l'établissement et l'approbation de normes de consignation dans les catalogues collectifs;

- une étude sur la rationalisation de la consignation dans les catalogues collectifs (premier rapport d'étape préparé en mars 1985);

- un sondage sur la consignation, lisible par les machines (juin à juillet 1984);
- la production d'un catalogue pour le Catalogue collectif des documents de bibliothèque à l'intention des personnes handicapées (février 1985).

14.252 Un document sur les préoccupations découlant de la Loi sur la Bibliothèque nationale a été préparé, préoccupations qui font actuellement l'objet d'un examen par le directeur général de la Bibliothèque.

14.253 Normes bibliographiques nationales - Un contrat pour un sondage - qui doit être effectué en septembre 1985 - sur l'utilisation des numéros de classification Dewey dont on se sert dans Canadiana a été signé et un questionnaire a été préparé.

14.254 Les caractéristiques d'un catalogue qui renferme des informations minimales ont été approuvées par le Comité canadien de catalogue et par le Comité canadien du MARC. La bibliothèque prépare actuellement la publication de ces caractéristiques.

14.255 Le catalogage, dans le cadre du Programme des publications, a été étendu; il comprend maintenant plus de 600 éditeurs de documents rédigés en anglais et en français.

14.256 On prépare actuellement l'évaluation du programme de la Direction du catalogage.

Le soutien technologique

14.257 Automatisation de la Bibliothèque- Une étude des systèmes a été entreprise en

septembre 1984 et un rapport a été soumis en juin 1985. Ce rapport fait actuellement l'objet d'un examen; il fournira à la bibliothèque un plan variable pouR l'établissement de systèmes d'information. Un représentant de l'Institut canadien de l'information technique et scientifique de ions de dollars en 1982- - 1983, 96 millions de dollars en 1983-1984 et 116 millions de dollars en 1984-1985.

14.125 La Direction générale allègue que bon nombre des décisions relatives aux dépenses liées au programme sont prises en fonction du jugement de professionnels de la santé et que les écarts entre les frais et les prix dans les régions influent sur ces décisions. Par conséquent, la plupart des directives ou modalités visant à assurer l'uniformité des normes de prestation des servîces de santé non assurés sont élaborées et mises en oeuvre sur une base régionale. Toutefois, une étude menée par la Direction générale révèle que ces directives et modaliés régionales ont une certaîne uniformité.

Services remboursables

14.126 En 1982, nous avions remarqué que l'absence de lignes directrices consignées, les renseignements imprécis sur les coûts et la faible priorité accordée au recouvrement ont obligé la Direction générale à assumer une grande partie des coûts engagés lors de la prestation des servîces remboursables. La Direction générale a maintenant termînè les deux études sur les coûts amorcées à cette époque. La plupart des recommandations qui apparaissent dans l'une des études ont été mises en application et on prévoit que les modalités recommandées dans l'autre seront mises en oeuvre d'ici au mois de décembre 1985.

Accords de contribution

14.127 En 1982, nous recommandions que la Direction générale modifie son système d'information de gestion afin de permettre un contrôle plus efficace des accords de contribution. Les politiques et les modalités nécessaires pour assurer le respect des conditions établies à l'égard de toutes les contributions ont été adoptées en août 1983, et la Direction générale dispose maintenant d'une sectîon de la vérification des contributions qui fonctionne bien. Toutefois, les systèmes d'information de gestion en place ne fournissent pas encore à la direction assez d'information pour contrôler avec efficacité les accords de contribution.

La Direction générale de la Protection de la santé Sécurité en laboratoire

14.128 En 1982, nous indiquions que les systèmes de ventilation de bon nombre des 12 laboratoires de la Direction générale n'étaient pas suffisants pour permettre l'utilisation de matières dangereuses en laboratoire et pourraient rendre le lieu de travail dangereux. Le fait que le rôle distinct de la Direction générale et du ministère des Travaux publics, en ce qui concerne l'entretien des installations de laboratoire, soit mal compris et l'existence de pratiques de sécurité insuffisantes dans plusieurs installations aggravaient la situation. À l'époque, le ministère veillait à combler ces lacunes. On accordait surtout la priorité aux installations qui avaient le plus besoin de rénovations. En mars 1982, le Conseil du Trésor approuvait en principe les demandes de 48,5 millions de dollars pour l'amélioration des laboratoires actuels, sur une période de 10 ans.

14.129 Depuis, les évènements suivants se sont produits:

- Le ministère continue d'accorder une priorité élevée au suivi des activités de rénovation des installations actuelles et à la construction de nouvelles installations, qui ont été amorcées en 1982-1983. On s'attend que ces améliorations seront

terminées d'ici 1992. Le coût estimatif est passé à 197 millions de dollars. Ceci comprend une nouvelle installation pour les activités du centre de virologie et du laboratoire de lutte contre la maladie, ainsi que des fonds pour l'entretien des installations.

- Les responsabilités relatives à l'entretien des laboratoires ont été clarifiées avec le ministère des Travaux publics et consignées. Selon les gestionnaires de la Direction générale, cet échange a entraîné l'amélioration des services d'entretien dans les laboratoires.

- Des améliorations d'envergure ont été apportées aux mesures de sécurité dans les laboratoires. On a notamment instauré des procédés d'inspection à l'échelle de la direction générale et on a établi des plans d'urgence (voir la pièce 14.5). La plupart des cas de mauvais entreposage des déchets ont été rectifiés (voir la pièce 14.6).

La Direction générale des programmes de la sécurité du revenu

14.130 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. Notre vérification de 1982 était axée sur la pertinence des contrôles financiers et informatiques que l'on exerçait sur les versements de prestations et les systèmes de mesure du rendement.

Le programme des Allocations familiales

14.131 Nous recommandions, en 1982, que la Direction générale s'assure que les bénéficiaires des allocations familiales connaissent bien les restrictions sur le revenu. Cette recommandation a été mise en application.

14.132 En 1982, en réponse à notre observation, la Direction générale a décidé d'effectuer une révision des procédés de vérification des naissances à l'échelle nationale et de mettre en oeuvre de nouveaux procédés nationaux au cours de l'exercice financier 1983- 1984. Toutefois, cet examen n'a pas été achevé avant novembre 1984. On s'attend que les nouveaux procédés normalisés soient mis en oeuvre d'ici la fin de l'année.

La Direction générale des services et de la promotion de la santé Contributions aux provinces pour les soins de la santé

14.133 En vertu de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, la Direction générale administre les contributions versées aux provinces pour les soins de la santé. En 1984-1985, ces contributions ont totalisé 10,6 milliards de dollars (7,9 milliards en 1981-1982), dont 6,3 milliards ont été versés au comptant et l'autre partie en points fiscaux.

14.134 En 1982, nous avions constaté qu'on avait très peu surveillé les provinces afin de déterminer si les versements se faisaient selon les modalités À l'époque, toutefois, le gouvernement fédéral avait annoncé que les normes nationales relatives aux soins de la santé seraient mieux définies et seraient incorporées à un nouveau projet de loi, au plus tard en avril 1983.

14.135 La nouvelle loi, la Loi sur la santé au Canada, a été promulguée en avril 1984, un an plus tard que l'on avait d'abord prévu. Des critères et conditions relatifs au programme élargi ont été intégrés à la nouvelle loi.

14.136 À la suite du changement de gouvernement, à l'automne de 1984, une nouvelle série de consultations se déroulaient avec les provinces. Lors de la conférence des ministres fédéral et provinciaux de la Santé qui s'est tenue en mai 1985, on a discuté de la manière selon laquelle la Loi sur la santé au Canada serait interprétée, mise en oeuvre et appliquée. Le ministère s'attend que les entretiens en cous aboutissent bientôt à la conclusion d'un accord avec les provinces. Nous avons été avisés que dans son premier rapport annuel au Parlement, prévu pour décembre 1985, le ministère se propose de présenter un compte . rendu, comme l'exige la loi, sur l'application et l'exécution de la nouvelle loi. Le rapport comprendra des renseignements au sujet de la mesure dans laquelle, d'une part, les régimes provinciaux d'assurance-santé ont satisfait aux critères et, d'autre part, sur la mesure dans laquelle les provinces ont respecté les conditions de paiement prévues par la loi.

14.137 Étant donné que ces consultations se poursuivent toujours, nous avons décidé qu'il était trop tôt, à l'heure actuelle, pour procéder à d'autres travaux. Nous nous proposons de continuer le suivi en 1986, après que le ministère aura déposé son premier rapport devant le Parlement.

Les activités à l'étranger - chapitre 14 du Rapport de 1982

14.138 Notre vérification des activités du Canada à l'étranger, qui a été présentée dans notre Rapport de 1982, portait sur celles du ministère des Affaires extérieures (le ministère) et celles que la Commission de l'emploi et de l'immigration et le ministère de l'Industrie et du Commerce poursuivent à l'étranger dans le cadre de leurs programmes respectifs d'immigration et d'expansion du commerce international. Il convient de souligner que le programme d'expansion du commerce est passé sous l'égide des Affaires extérieures le 12 janvier 1982.

14.139 Les observations formulées par le Bureau ont engendré 37 recommandations dans 7 domaines des activités à l'étranger - la gestion des programmes, la planification des ressources humaines, la gestion des propriétés à l'étranger, la gestion et le contrôle financiers, la vérification interne et le service d'inspection, l'expansion du commerce international et l'immigration à l'étranger.

14.140 Dans son vingt-et-unième rapport, en date du 24 octobre 1983, le Comité des comptes publics a formulé quatre recommandations à la suite de son examen du chapitre sur les activités à l'étranger, contenu dans notre Rapport de 1982. Le comité recommandait:

- que le rapport du groupe de travail du Ministère comporte des engagements fermes, avec dates, pour l'application des recommandations du Vérificateur général sur la planification et la gestion financière, et que le Ministère informe le Comité de ce calendrier au plus tard le 31 mars 1984;

- que le Ministère améliore son système de planification des ressources humaines et d'affectation du personnel en ce qui concerne les agents du service extérieur, qu'il applique les recommandations du Vérificateur général dans ce domaine et qu'il fasse rapport au Comité des progrès à cet égard au plus tard le 31 mars 1984;

- que le Ministère et le Secrétariat du Conseil du Trésor négocient immédiatement des règles plus appropriées régissant l'acquisition de propriétés et fassent rapport au Comité à ce sujet au plus tard le 31 mars 1984;

- que le Ministère applique les recommandations du Vérificateur général sur la gestion des propriétés à l'étranger et qu'il veille à ce que ces recommandations, aboutissent à l'élaboration de plans d'action détaillés et cohérents en vue d'assurer la rentabilité de

l'acquisition et de la gestion des propriétés et fasse rapport à votre Comité au plus tard le 31 mars 1984.

14.141 Le 29 mars 1984, le ministère a fait parvenir une réponse détaillée aux recommandations du comité, y compris des rapports d'état d'avancement et des plans d'action. Cette réponse a été publiée dans le fascicule no. 8 des délibérations du Comité des comptes publics, en date du 10 avril 1984.

14.142 Au moment de notre vérification en 1982, la nature du ministère se modifiait en raison de l'intégration du service extérieur. Pour donner suite à nos recommandations ainsi qu'à d'autres questions de gestion, le ministère a élaboré le Plan d'amélioration de la gestion des Affaires extérieures (PAGAE). Approuvé en mars 1984, ce plan renferme 125 projets distincts et porte sur toutes les recommandations formulées en 1982. Le degré des progrès accomplis en regard de chaque recommandation varie.

14.143 Lors de notre suivi, nous avons examiné en détail les recommandations concernant la gestion et le contrôle financiers, la gestion des propriétés à l'étranger et l'immigration. Pour ce qui est des quatre autres domaines, nous avons obtenu des renseignements au sujet des progrès réalisés et des initiatives prises, mais nous n'avons effectué aucun travail de vérification détaillée.

14.144 Dans les domaines de la gestion des programmes, de la vérification interne et du service d'inspection, ainsi que de l'expansion du commerce international, le ministère a entrepris des activités pour répondre à nos recommandations de 1982. La documentation et la description de ces activités sont encourageantes sur le plan des nouveaux systèmes qui sont en voie d'instauration pour corriger les insuffisances que nous avons observées. Il s'agit notamment d'un système de planification remanié et d'une revue revitalisée de la gestion et de la vérification interne.

14.145 En ce qui concerne la planification des ressources humaines, le ministère a accompli peu de progrès étant donné que les priorités d'intégration et de transposition de la classification des postes d'agent du Service extérieur en postes de la catégorie de la haute direction n'ont pratiquement pas permis à la Direction du personnel de s'occuper d'un bon nombre de nos recommandations. Nous avons formulé des recommandations concernant le Système d'information sur la gestion du personnel (SIGP), le processus d'affectation, la formation, et l'intégration des systèmes relatifs au personnel à d'autres systèmes de gestion.

14.146 La documentation nécessaire à l'appui du SIGP a été élaborée. Toutefois, le système informatisé ne livre pas encore de rapports opportuns et ne renferme pas toute l'information requise par les agents chargés des affectations. Le miistère a décidé qu'il fallait apporter des changements importants aux systèmes afin de répondre aux besoins de ces agents et il a accompli certains progrès en vue de leur mise en oeuvre.

14.147 Le processus d'affectation exige que des personnes qui possèdent des compétences particulières soient désignées pour occuper des postes particuliers. Ce sont les rapports d'évaluation qui permettent surtout de reconnaître l'employé qui a des compétences particulières. On compte aussi sur la connaissance qu'a l'agent d'affectation du milieu et sur les consultations avec les gestionnaires de programmes. Actuellement, les directions de soutien (le Bureau des biens, le Bureau des finances, etc.) ne sont pas consultées pour déterminer si la personne qui fait l'objet de l'affectation possède les compétences préalables en administration. La Direction du personnel est en voie de restructurer sa gestion de la catégorie des agents d'administration permutants, afin de les jumeler avec la gestion de la catégorie des agents des affaires intérieures.

14.148 Il y a eu recrudescence des activités dans le domaine de la formation du personnel de l'administration, particulièrement celle des agents des catégories AS et CR à qui il incombe d'accomplir des tâches consulaires et d'agent de bureau à l'étranger. On a préparé des cours avec la participation des Bureaux des biens, des finances et des affaires consulaires. Il reste cependant que ces cours ne sont pas obligatoires et que les exigences d'ordre opérationnel empêchent souvent les candidats de s'y inscrire.

14.149 Il en va ainsi du domaine de la formation et du perfectionnement où l'on signale quelques initiatives supplémentaires. Des experts-conseils ont préparé un rapport; une politique de formation, un plan de priorités de formation à long terme ainsi qu'une structure de gestion de formation ont été établis. Toute initiative ultérieure dépend toutefois d'autres questions clés sur la gestion des ressources humaines, que le ministère étudie présentement.

14.150 Le ministère a intégré la détermination de ses besoins en ressources humaines à son processus de planification opérationnelle. Pour cette raison, il existe maintenant un lien évident entre le besoins opérationnels, les contraintes en matière de ressources ainsi que l'attribution et l'utilisation des années-personnes.

La gestion des propriétés à l'étranger

14.151 Dans ce domaine, le ministère a pris un certain nombre de mesures qui répondent en grande partie aux recommandations formulées en 1982. Il a notamment perfectionné, rendu officiel et communiqué son processus de détermination des besoins en matière de logements et bureaux et d'établissement des priorités. Il a élaboré un Manuel de procédures concernant les projets d'expansion ainsi qu'un réseau d'activités; ce manuel expose et précise les étapes à suivre au cours de la partie initiale des projets, en particulier celles du lancement du projet et de l'étude de faisabilité. Le ministère a adopté un modèle informatisé pour normaliser et faciliter l'analyse économique des options d'achat, de construction ou de location.

14.152 Des progrès importants ont été réalisés dans trois des quatre cas problèmes cités en 1982. Au Lagos, où les prix de locations d'espace aumentaient rapidement, on prévoit que la construction débutera à l'automne 1985 et sera achevée pour 1987. La propriété Porta Latina, à Rome, a été rénovée et meublée au coût de 1,4 million de dollars, pour occupation en mai 1985.

14.153 À Tokyo, le ministère a établi une courte liste de coentrepreneurs qui pourraient mettre en valeur la propriété qui appartient à la Couronne. Le promoteur choisi doit fournir, sans coût pour la Couronne, une superficie stipulée d'espaces à bureaux et résidentiels en contrepartie des droits de location, pour une période précise, de l'espace excédentaire aux besoins canadiens.

14.154 Le seul projet qui ne marque pas de progrès tangibles est le complexe de Moscou.

La gestion et les contrôles financiers

14.155 Tel qu'on l'a mentionné au Comité des comptes publics en 1982, le ministère a chargé un groupe de travail de faire enquête sur des questions qui se rattachaient à la gestion financière et de proposer des solutions. Le groupe de travail s'est avéré inefficace et d'autres moyens ont été adoptés pour donner suite à nos recommandations. À l'heure actuelle, le Manuel de la gestion financière est presque terminé et sa distribution est prévue pour l'automne de 1985. L'élaboration d'un nouveau système de divulgation de l'information financière se poursuit et ce système devrait être opérationnel en 1987. L'agent financorrectives nécessaires sont en cours. Le Bureau signale qu'il a établi les mécanismes de contrôle nécessaires pour gérer son système de classification.

ORGANISATION ET PROGRAMMES
DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Table des matières

	Paragraphe
Mission et mandat	15.1
La vérification	15.11
L'organisation de la fonction de vérification	15.18
Les directions de vérification	15.19
Les directions de vérification des secteurs fonctionnels et spéciaux	15.22
L'accroissement de la productivité	15.33
Les rapports	15.36
La production et la communication des rapports	15.42
La Direction des rapports	15.44
Activités qui appuient les fonctions de vérification et de production des rapports	15.46
La Direction générale des services professionnels	15.47
La Direction générale des services administratifs	15.55
Les comités	15.60
Les comités consultatifs de vérification	15.66
Évaluation de programmes et vérification interne	15.67
Les conseillers du vérificateur général	15.70
Initiatives spéciales	
Extraction des données, en mode interactif, à l'intention des vérificateurs - IDEA	15.72
Évaluation de programmes et vérification interne	15.79
Un personnel aux compétences diverses	15.97
L'apport des femmes	15.101
Les langues officielles	15.103
Les relations extérieures	15.104
Les ressources financières	15.113
Coûts engagés pour l'établissement de rapports de de vérifications et d'examens spéciaux effectués	

auprès des sociétés d'État 15.117
Rapports annuels de vérification 15.120
Rapports d'examen spécial 15.123

Pièces

15.1 Organigramme du Bureau du vérificateur général
(Ce pièce n'est pas disponible,
voir le rapport annuel)

15.2 Crédits et dépenses
(Ce pièce n'est pas disponible,
voir le rapport annuel)

15.3 Coût d'établissement des rapports
annuels de vérification
(Ce pièce n'est pas disponible,
voir le rapport annuel)

ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Mission et mandat

15.1 Le Bureau du vérificateur général est au service du Parlement. L'une des responsabilités fondamentales de ce dernier est d'amener le gouvernement à rendre compte de l'utilisation des fonds qui lui ont été confiés. Les députés, pour s'acquitter de cette responsabilité, doivent obtenir l'information, financière ou autre, requise. La mission du vérificateur général est de vérifier cette information.

15.2 La situation du Bureau, au sein de la structure parlementaire et gouvernementale du Canada, est donc unique. Le BVG jouit d'une complète liberté à l'égard du gouvernement et n'a de comptes à rendre qu'au Parlement. Cette indépendance constitue un élément fondamental du rôle confié au vérificateur général. Un autre élément de première importance est le droit pour le vérificateur général d'avoir accès à tous les renseignements dont il a besoin afin de s'acquitter de ses responsabilités de vérification prévues par la Loi sur le vérificateur général.

15.3 Traditionnellement, le rôle premier du vérificateur général était de fournir à la Chambre des communes l'assurance que les recettes étaient perçues et comptabilisées correctement et que les fonds alloués par le Parlement étaient utilisés aux fins prévues, de lui présenter un rapport sur les états financiers du Canada et d'effectuer des vérifications - auprès de certaines entités dont l'État est propriétaire. Au cours des années, toutefois, il y a eu précision et accroissement des responsabilités du Bureau.

15.4 L'entrée en vigueur, en 1977, de la Loi sur le vérificateur général apportait un changement important. L'élément central de cette loi révisée était l'exigence faite au vérificateur général de porter à l'attention de la Chambre des communes tous les cas où il a constaté que des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience ainsi que tous les cas où des procédés satisfaisants n'ont pas été établis pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes. Une étape avait été franchie et le Bureau entrait dans l'ère de la vérification de l'optimisation des ressources.

15.5 De nos jours, le vérificateur général cherche à fournir au Parlement l'assurance que l'information fournie dans les états financiers du Canada présente fidèlement la situation financière, qu'il y a eu respect des textes réglementaires et que l'on a tenu compte de l'optimisation des ressources dans l'utilisation des fonds. La vérification effectuée pour pouvoir fournir cette triple assurance est désormais connue sous le nom de vérification intégrée.

15.6 Une seconde modification importante a été apportée aux responsabilités du vérificateur général l'année dernière lorsque sont entrées en vigueur, au mois de septembre, les modifications à la Loi sur l'administration financière qui traitaient du contrôle des sociétés propriété de l'État et de l'obligation de rendre compte de ces dernières. Désormais, le vérificateur général, en plus de fournir une opinion sur les états financiers des sociétés d'État, dont il est le vérificateur attitré, et sur la mesure dans laquelle elles ont respecté les textes réglementaires, doit également:

- indiquer, lorsqu'on le lui demande, si, à son avis, les renseignements chiffrés sur le rendement, fournis dans le rapport annuel de la société d'État, sont exacts et s'ils sont présentés et préparés de la même manière qu'au cours de l'exercice précédent;

- attester l'exactitude des rapports trimestriels que le Conseil du Trésor présente au Parlement, rapports traitant du dépôt en temps opportun des rapports annuels et des sommaires des plans et des budgets des sociétés d'État;

- effectuer, au moins tous les cinq ans, un examen spécial (un examen des contrôles de gestion, des systèmes d'information et des méthodes de gestion) auprès de quelque 33 sociétés d'État;

- consulter les autres vérificateurs qui effectuent des vérifications et des examens spéciaux auprès des sociétés d'État pour toute question qui, de l'avis de ces autres vérificateurs, devrait être signalée au Parlement.

15.7 En outre, par suite des modifications à cette loi, le vérificateur général deviendra, à compter du 1er janvier 1989, le

vérificateur attitré ou le covérificateur de 10 autres sociétés.

15.8 La Loi de 1977 sur le vérificateur général et les modifications apportées en 1984 à la Loi sur l'administration financière ont accru de façon importante les responsabilités du vérificateur général mais elles n'ont toutefois pas modifié sa mission et son mandat fondamentaux.

15.9 La mission du vérificateur général consiste toujours à fournir aux représentants fédéraux élus, c'est-à-dire les députés, l'assurance et l'information dont ils ont besoin pour exercer un contrôle sur l'utilisation des deniers publics. Le vérificateur général est donc un des rouages importants du mécanisme d'obligation de rendre compte du gouvernement à l'égard du Parlement.

15.10 En résumé, le vérificateur général a pour mandat de vérifier et de communiquer les résultats qui découlent des vérifications.

La vérification

15.11 L'obligation qu'a le vérificateur général de fournir à la Chambre des communes l'information appropriée sur la vérification, afin qu'elle puisse faire un examen rigoureux des programmes gouvernementaux signifie donc que le vérificateur général doive affecter la majeure partie de l'effectif de son Bureau aux tâches de vérification et aux travaux qui s'y rattachent.

15.12 Chaque année, le Bureau effectue des vérifications auprès de ministères et organismes. Un des buts principaux de ces vérifications est de permettre au vérificateur général de formuler une opinion sur les états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Ces travaux annuels doivent être effectués en conformité avec les normes de vérification généralement reconnues. Cela comprend les enquêtes et les sondages portant sur les opérations, les systèmes et les contrôles financiers et tout autre procédé de vérification nécessaire au vérificateur général pour lui permettre de formuler une opinion sur les états financiers sommaires du gouvernement.

15.13 Au cours de ces vérifications annuelles, on évalue la mesure dans laquelle les ministères et les organismes respectent les textes réglementaires. Les questions importantes relevées au cours des travaux annuels de vérification font l'objet d'enquêtes et, comme l'exige le paragraphe 7(2) de la Loi sur le vérificateur général, sont signalées à la Chambre des communes à l'aide des notes de vérification publiées dans le Rapport annuel du vérificateur général.

15.14 En plus des vérifications annuelles susmentionnées, le vérificateur général effectue d'autres genres de vérification auprès des ministères et des organismes afin de répondre aux exigences du

paragraphe 7(2) de la Loi sur le vérificateur général. La vérification de l'optimisation des ressources est l'un des éléments centraux de ces examens. Dans ce contexte, le vérificateur général doit donc signaler les cas où il a constaté qu'un ministère ou organisme a dépensé des sommes d'argent sans se soucier des principes d'économie et d'efficience, et les cas où le ministère ou l'organisme vérifié ne possédait pas de procédés satisfaisants, pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport. Le Bureau effectue des vérifications de ce genre auprès de chaque entité importante du gouvernement au moins une fois tous les cinq ans et il en communique les résultats à la Chambre des communes. Le Bureau, lorsque cela est réalisable et approprié, fait également des études d'envergure gouvernementale qui lui permettent d'examiner, dans le cadre d'une seule et même vérification, des questions communes à plusieurs entités. Les observations et les recommandations découlant de ces vérifications sont publiées dans le Rapport annuel du vérificateur général.

15.15 Le vérificateur général vérifie également plusieurs sociétés d'État et autres entités. Le Bureau a réalisé au cours des dernières années des vérifications intégrées auprès de certaines sociétés d'État. En se fondant sur les résultats de ces vérifications annuelles le vérificateur général formule une opinion sur les états financiers de ces sociétés. Nous rappelons que les modifications apportées en 1984 à la Loi sur l'administration financière obligent le Bureau à effectuer des vérifications et des examens supplémentaires auprès des sociétés d'État.

15.16 Le vérificateur général communique les résultats des examens spéciaux effectués auprès des sociétés d'État énumérées à la Partie 1 de l'annexe C de la Loi sur l'administration financière au conseil d'administration de chaque société et, s'il le juge à propos, signale les points importants à la Chambre des communes.

15.17 Des travaux de vérification sont également effectués à la demande du gouverneur en conseil relativement à toute question portant sur les affaires financières du Canada ou sur les biens publics. Le vérificateur général, par exemple, vérifie les Programmes de tarification pétrolière et d'indemnisation.

L'organisation de la fonction de vérification

15.18 La Direction générale des opérations de vérification est le plus grand service du Bureau (voir la pièce 15.1). Elle a charge de toutes les activités de vérification. Elle planifie et effectue des vérifications auprès de ministères et d'organismes fédéraux, de sociétés d'État et d'autres entités dont le vérificateur attitré est le vérificateur général, soit quelque 150 entités.

Les directions de vérification

15.19 Cette direction générale est composée de six directions de vérification des ministères et organismes, d'une direction de vérification des sociétés d'État, de cinq directions de vérification des secteurs fonctionnels et spéciaux et d'une direction de la planification et de la coordination. En outre, les sept bureaux régionaux sont regroupés en cinq directions régionales de vérification. Chaque direction de vérification relève d'un vérificateur général adjoint et a charge d'un secteur ou d'un groupe d'entités qui exigent, pour leur vérification, le même genre de compétences, le même genre de spécialistes, ou s'occupe d'entités dont les programmes sont fortement apparentés. Une direction de vérification est constituée d'une équipe relativement permanente qui se spécialise dans la vérification d'un secteur d'activité. Cette spécialisation par secteur assure une certaine continuité dans la réalisation des vérifications, une bonne connaissance des questions à vérifier et l'établissement de bonnes relations avec chaque organisation vérifiée. La réalisation des vérifications d'envergure gouvernemental, des diverses études et vérifications spéciales est répartie entre les directions de vérifications.

15.20 **Les directions de vérification des ministères et organismes** sont responsables de la vérification intégrée des ministères et organismes ainsi que de la vérification de la plupart des sociétés d'État qui figurent aux annexes de la Loi sur l'administration financière.

15.21 Le Bureau, compte tenu de l'entrée en vigueur en septembre 1984 des modifications à la Loi sur l'administration financière, devra accroître ses travaux de vérification auprès des sociétés d'État dont il est le vérificateur ou dont il deviendra le vérificateur attitré. Les modifications à cette loi imposent l'élaboration de nouvelle méthodes de travail et la réalisation de nouveaux programmes de formation.

Les directions de vérification des secteurs fonctionnels et spéciaux

15.22 **La Direction de la vérification des sociétés d'État** a charge de fournir des conseils et des directives sur les questions générales touchant l'obligation de rendre compte des sociétés d'État et d'autres entités et elle doit analyser l'incidence des dispositions de la Partie XII de la Loi sur l'administration financière en ce qui a trait à l'élaboration des politiques et de la méthodologie, aux opérations, ainsi qu'aux activités de liaison et de coordination. La Section des ressources techniques s'occupe d'examiner les rapports de vérification et de fournir des conseils au vérificateur général et au personnel dans le but d'accroître l'uniformité et l'efficience des vérifications effectuées auprès des sociétés d'État. Cette direction, en outre, effectue des vérifications auprès de certaines sociétés d'État.

15.23 **La Direction de la vérification informatique** dispose d'un personnel qui possède les connaissances spécialisées et fournit la méthodologie pour vérifier s'il y a eu optimisation des ressources

utilisées en informatique et pour évaluer les contrôles financiers informatisés au sein du gouvernement. Les activités de cette direction peuvent être regroupées en cinq grandes catégories:

- fournir des services de vérification dans un cadre informatique, qui viennent appuyer les travaux de vérification financière du Bureau; par exemple, l'opinion d'attestation formulée sur les états financiers du gouvernement et de certaines sociétés d'État, l'évaluation de la suffisance des contrôles financiers relatifs aux systèmes informatiques au sein du gouvernement;

- offrir au Bureau les ressources et les spécialistes dont il a besoin pour l'utilisation des méthodes d'échantillonnage et des logiciels de vérification;

- fournir les ressources requises au cours des vérifications intégrées et des études d'envergure gouvernementale pour vérifier si la gestion dans un cadre informatique a assuré l'optimisation des ressources;

- faire le relevé des sujets à examiner qui, dans le domaine de l'informatique, intéressent l'ensemble de l'administration fédérale et effectuer les études requises;

- fournir un service de soutien logistique aux utilisateurs, au Bureau, des micro-ordinateurs.

(le pièce n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

15.24 Le Bureau a mis de l'avant un nouveau projet dans le domaine de la vérification dans un cadre informatique, projet que nous décrivons un peu plus loin.

15.25 **La Direction de la vérification de l'efficience et de l'efficacité** offre des conseils professionnels et des services de spécialistes aux équipes de vérification. Pour ce faire, elle veille à ce que des spécialistes des questions d'efficience et d'efficacité soient affectés aux équipes de vérification, elle tient un répertoire des experts-conseils qui peuvent fournir des services requis, elle fournit des conseils pratiques pendant le déroulement des vérifications et elle exerce un contrôle de la qualité. Cette direction élabore également des méthodes qui servent à la vérification de l'efficience de la productivité et des mesures d'efficacité des programmes.

15.26 **La Direction de la vérification des rapports financiers du gouvernement fédéral** a charge de vérifier les états financiers sommaires du gouvernement du Canada que renferme le volume I des Comptes publics, de fournir des conseils et des directives au personnel en ce qui concerne les travaux de vérification liés aux Parties III du Budget des

dépenses, et d'examiner toute question relative aux rapports financiers du gouvernement.

15.27 La Direction de la vérification de la gestion des ressources humaines s'occupe des questions qui portent sur l'optimisation des ressources dans la gestion des ressources humaines des ministères et des organismes. Elle est notamment chargée de l'élaboration de techniques et de méthodes de vérification et de la réalisation d'études d'envergure gouvernementale qui traitent de questions de gestion, y compris les politiques et directives des organismes centraux ainsi que l'incidence de ces dernières sur les activités des ministères et sur les méthodes de gestion des ressources humaines. Elle offre également, pour l'élément des vérifications intégrées qui porte sur la gestion des ressources humaines, des services d'employés ou d'experts-conseils compétents, des conseils pratiques et elle exerce un contrôle de la qualité. L'examen des contrôles et des systèmes de gestion des ressources humaines et l'étude de leur incidence sur la capacité de l'entité à réaliser ses programmes sont des parties intégrantes de la vérification intégrée.

15.28 La Direction de la planification et de la coordination a pour principale attribution de seconder les sous-vérificateurs généraux en ce qui concerne la planification et la gestion des activités de la Direction générale des opérations de vérification ainsi que l'attribution des ressources. Elle doit élaborer le plan opérationnel et stratégique de la Direction générale des opérations de vérification et maintenir le système d'information et d'attribution des ressources qui sert à la gestion générale des Opérations de vérification.

15.29 Cette direction aide également les sous-vérificateurs généraux à mettre au point, pour les Opérations de vérification, un plan global d'utilisation des ressources humaines ainsi qu'à rédiger les lignes directrices et à établir l'ordre de priorités en ce qui a trait à l'exécution et au compte rendu des vérifications.

15.30 Les bureaux régionaux sont, dans une large mesure, des directions autonomes qui représentent le vérificateur général dans les régions. Chaque bureau planifie et effectue des vérifications auprès des entités dont l'administration centrale est située dans sa région et produit les rapports de vérification pertinents. Les bureaux collaborent également à la mise au point des plans nationaux de vérification des ministères, des organismes et des sociétés d'État qui ont des bureaux dans les régions. Ils participent aussi aux vérifications effectuées auprès des ministères, aux études d'envergure gouvernementale et à la rédaction des rapports qui s'y rattachent. Ces bureaux sont situés dans les villes suivantes: Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg, Regina, Edmonton et Vancouver. Le bureau régional de Toronto fermera ses portes au début de 1986 par suite de l'évolution des exigences de vérification.

15.31 La Direction générale des opérations de vérification confie des travaux de vérification aux stagiaires du Bureau qui sont inscrits à des

programmes d'étude menant à l'obtention du titre de comptable agréé, de comptable général licencié ou de comptable en management. Les stagiaires, au cours de ces affectations, acquièrent la formation pratique requise pour l'obtention de leur titre professionnel.

15.32 Le personnel de la Direction générale des opérations de vérification participe régulièrement aux projets spéciaux de cette direction générale et à ceux qu'entreprennent la Direction générale des services professionnels et la Direction générale des services administratifs. Parmi ces projets l'on retrouve des vérifications auprès d'organismes internationaux, la mise au point de méthodes de vérification, des travaux d'ordre financier et administratif et des cours de perfectionnement.

L'accroissement de la productivité

15.33 L'un des grands projets des deux dernières années a été celui qui portait sur l'accroissement de la productivité. Comme nous l'indiquions dans notre Rapport de 1984, le Bureau a réaménagé sa structure organisationnelle en septembre de l'année dernière. Cette réorganisation a permis de regrouper dans une seule direction générale toutes les fonctions de vérification, de préciser les rôles des sous-vérificateurs généraux et des vérificateurs généraux adjoints et de mettre sur pied des directions de vérification solides dans tous les grands secteurs de vérification.

15.34 Ces modifications, qui permettaient de rationaliser les travaux de vérification effectués auprès d'entités similaires et qui accordaient aux vérificateurs généraux adjoints et aux directeurs principaux plus de flexibilité pour la planification et la gestion de leurs ressources, ont contribué, dans l'ensemble du Bureau, à accroître la productivité au chapitre de la vérification.

15.35 Le Bureau a également élaboré une méthode qui permet de mesurer avec beaucoup plus de précision la productivité au chapitre des vérifications. Il y a calcul du total net des heures utilisables par chaque personne, pour chaque équipe de vérification et pour chaque direction de vérification et calcul des heures consacrées à chaque projet de vérification. Le rapport, exprimé en pourcentage, entre les heures consacrées directement aux vérifications et le total net des heures utilisables représente le ratio des heures - consacrées aux projets de vérification. Chaque équipe, chaque direction et chaque direction générale doit atteindre des objectifs qui lui ont été fixés. Tous les secteurs du Bureau, au moment d'aller sous presse, atteignaient leurs objectifs de production.

Les rapports

15.36 Le travail des vérificateurs sera valable, si ces derniers publient un rapport auquel il est possible de donner suite. Tout au long

de la vérification, les constatations font l'objet de discussions avec les gestionnaires de l'entité qui est vérifiée. A la fin de la vérification, on rédige une lettre à la direction. Il s'agit d'un rapport officiel et détaillé qui présente à la direction de l'organisation vérifiée les constatations, les conclusions et les recommandations des vérificateurs du Bureau.

15.37 On accorde, au cours des phases de la planification des travaux de vérification et de la réalisation des examens, une attention toute particulière au relevé de questions importantes qui pourraient être signalées dans le Rapport annuel.

15.38 Le Bureau doit décider des questions qu'il portera à l'attention du Parlement et de quelle façon il les communiquera. La plupart des constatations relevées au cours des vérifications sont signalées dans les lettres à la direction, mais ce qui est publié dans le Rapport annuel, ce sont les questions susceptibles d'intéresser les députés et plus particulièrement les membres du Comité des comptes publics.

15.39 Tout au cours de ce processus, une attention particulière est accordée aux points suivants:

- ne signaler que les points importants (positifs ou négatifs);
- veiller à ce qu'il y ait cohérence entre ce qui a été vérifié et ce qui a été communiqué;
- fournir au lecteur intéressé les données de base qui lui permettront de mieux comprendre nos constatations, nos conclusions et nos recommandations;
- décrire avec le plus de précision possible les conséquences des lacunes relevées;
- présenter les constatations des vérificateurs de manière concise, complète, fidèle, précise et objective;
- formuler les recommandations des vérificateurs de manière à indiquer clairement ce qu'il faut faire, mais non comment il faut le faire.

15.40 Un des objectifs importants du Bureau est la rédaction de rapports équilibrés, c'est-à-dire de rapports qui donnent une image fidèle et réaliste de ce qui a été vérifié. Le Bureau, afin d'atteindre cet objectif, relève, décrit et évalue les activités de gestion - observables au sein des secteurs vérifiés au cours des dernières années. Nous indiquons clairement les programmes et les systèmes qui n'ont fait l'objet que d'examens partiels afin d'éviter toute interprétation inexacte des constatations signalées. Nous notons et évaluons également les efforts faits par les organisations vérifiées pour relever les

problèmes et combler les lacunes et, si nous le jugeons utile, nous donnons notre opinion sur les mesures prises.

15.41 Le vérificateur général assume l'entière responsabilité du Rapport annuel. Il est tenu au courant, tout au cours des vérifications et de la période de rédaction des chapitres, des questions importantes qui se dégagent. Finalement, avec l'aide de ses cadres supérieurs, il approuve le contenu du Rapport annuel après s'être assuré que le texte ne présente que les questions qui, à son avis, sont importantes et doivent être portées à l'attention de la Chambre des communes.

La production et la communication des rapports

15.42 Le Bureau, au cours des dernières années, a accordé une attention toute particulière à la communication des résultats de ses vérifications aux entités vérifiées et, surtout, à la Chambre des communes. Il est de plus en plus admis que la vérification, en soi, n'est guère utile si l'on ne peut en communiquer les résultats de manière précise et efficace. Au Bureau, ce sujet est devenu l'une des grandes préoccupations de certaines directions. La Direction des rapports assume la responsabilité générale de la production des rapports, y compris le Rapport annuel; toutefois, d'autres directions mettent également l'épaule à la roue. Il y a la Direction du perfectionnement et de la planification de carrière qui présente des cours en techniques de rédaction et de communication, ainsi que la Direction de la liaison avec le Parlement, la Direction des affaires publiques et la Direction des conseillers en communication qui, avec le concours du service d'évaluation de programmes, évaluent les répercussions qu'ont les rapports du Bureau. Un projet récent a permis de mettre l'accent sur l'avantage d'utiliser des photographies et des graphiques dans le Rapport annuel.

15.43 L'effort fourni par chaque équipe pour produire un rapport de grande qualité permet au vérificateur général de présenter a la Chambre des communes, comme l'exige son mandat, une information claire, précise et utile. L'aide qu'apporte aux équipes le personnel de la Direction des rapports et de la révision centrale est essentielle.

La Direction des rapports

15.44 Cette direction 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 et d'offrir des services consultatifs sur la mise au point des documents distribués à l'intérieur et à l'extérieur du Bureau. Le personnel de cette direction regroupe des rédacteurs et des réviseurs techniques (ces derniers s'occupent également des recherches qui servent à corroborer les termes ou les idées des textes). Les rédacteurs sont à la disposition des équipes de vérification aussitôt que le déroulement de la vérification le permet afin, par exemple, de conseiller les

vérificateurs sur l'organisation d'un chapitre, l'enchaînement logique du texte et l'utilisation du vocabulaire que préfère le vérificateur général; ils aident également à la mise en page finale du texte (présentation, traitement de textes, utilisation des graphiques et des photographies).

15.45 Le processus de production du Rapport prévoit une révision centrale des textes. L'équipe chargée de cette tâche fournit aux équipes de vérification un examen critique de leurs observations, de leurs recommandations, des éléments de preuve utilisés et de la conformité du texte au mandat du vérificateur général.

Activités qui appuient les fonctions de vérification et de production des rapports

15.46 Diverses activités, étroitement liées entre elles, viennent appuyer les travaux de vérification et de production des rapports. Ces activités sont celles qui relèvent de la Direction générale des services professionnels et de la Direction générale des services administratifs. Bien que le Bureau favorise une structure administrative axée sur les tâches plutôt qu'une structure alourdie par de nombreux comités, il a établi plusieurs comités de gestion. Il possède également ses propres services d'évaluation de programmes et de vérification interne. Le vérificateur général peut demander conseil aux membres de ses deux groupes de conseillers.

La Direction générale des services professionnels

15.47 La Direction générale des services professionnelles fournit â la Direction générale des opérations de vérification des services professionnels et des services de soutien technique.

15.48 Ces services d'appoint ont pour but d'assurer la qualité, l'efficience et la cohérence des travaux de vérification. La direction générale, dans ce contexte, rédige des guides et met au point des programmes de formation destinés au personnel de la Direction générale des opérations de vérification. Les Services professionnels s'occupent également de certaines questions qui intéressent directement le vérificateur général. Il s'agit notamment de la production des rapports, de la liaison avec le Parlement, des affaires publiques, des communications internes, de la planification stratégique et des questions juridiques. Cette direction générale s'occupe également des relations avec les vérificateurs généraux des autres pays et avec ceux des provinces ainsi que des relations du Bureau avec d'autres instituts et associations de comptables et d'experts-conseils. Nous traitons de certains de ces points dans la prochaine section du chapitre. La direction générale compte six grandes directions.

15.49 **La Direction du perfectionnement et de la planification de carrière** a pour mission de concevoir et de mettre au point des cours de

formation et de perfectionnement et de les offrir, dans les deux langues officielles, â tous les employés du Bureau; elle offre également à ces derniers des services de counselling et les aide â planifier leur carrière.

15.50 La Direction générale des méthodes professionnelles participe à l'élaboration et à la mise à jour des politiques, des normes et des méthodes de vérification. Elle a charge de l'élaboration des méthodes de vérification et effectue des recherches en ce domaine. Les normes et les procédés sont évalués périodiquement et les modifications apportées sont communiquées au personnel à l'aide de guides de vérification et de bulletins de comptabilité et de vérification. Les recherches en vérification visent à trouver les moyens d'améliorer les techniques en ce domaine. La méthodologie mise au point est communiquée aux autres vérificateurs législatifs du Canada et à ceux des autres pays. La révision complète du Manuel de vérification intégrée est une des principales tâches que cette direction s'est vu confier dernièrement.

15.51 La Bibliothèque possède une collection d'ouvrages de vérification et de comptabilité, les documents et les publications du Parlement et du gouvernement du Canada et d'autres publications qui traitent de sujets qui se rapportent aux activités du Bureau. Elle fournit des articles tirés de périodiques et elle offre, sur demande, un service de prêt entre bibliothèques, un service de recherches bibliographiques, et divers autres services. La Bibliothèque possède également un système informatisé de recherche documentaire. Des contrats signés avec cinq grands fournisseurs de base de données lui permettent d'avoir accès à plus de 200 bases de données qui portent sur tous les grands secteurs des arts et des sciences sociales.

15.52 La Direction des rapports et son rôle dans la production du Rapport annuel ont été évoqués dans la section précédente. Elle s'occupe activement, en outre, de la conception et de la mise au point des divers rapports, des guides de vérification, des bulletins et autres publications du Bureau, elle fournit des conseils pour la mise au point technique des documents et elle exerce un contrôle de la traduction des textes.

15.53 La Direction de la liaison avec le Parlement coordonne les relations du Bureau avec le Parlement, avec le Comité des comptes publics (CCP) de la Chambre des communes et avec d'autres comités de la Chambre et du Sénat qui s'intéressent aux travaux du Bureau. Cette direction s'occupe de la préparation aux audiences du CCP et elle fournit de l'aide aux membres et au personnel de ce comité. Elle veille également à ce que les rapports présentés au Parlement fournissent aux députés l'information dont ils ont besoin pour surveiller l'utilisation des deniers publics. De plus, elle communique aux équipes de vérification des renseignements sur la discussion, au Parlement, de questions relatives aux programmes du gouvernement.

15.54 La Direction des affaires publiques et la Direction des

conseillers en communication ont charge des communications internes et externes du Bureau. Elles s'occupent notamment des relations avec les médias, répondent aux demandes de renseignements du public et produisent certaines publications du Bureau.

La Direction générale des services administratifs

15.55 La Direction générale des services administratifs fournit au Bureau, par le truchement de ses quatre directions, tous les autres services centraux de soutien. Elle gère l'application des politiques qui traitent de l'administration, des contrats, des finances, des langues officielles et du personnel et elle fournit des conseils à ce titre.

15.56 **La Direction de l'administration des contrats** négocie et contrôle tous les contrats qui servent au recrutement de personnes du secteur privé, y compris les contrats des personnes qui viennent travailler au Bureau pour une période maximale de deux ans, en vertu du programme Échanges Canada de la Commission de la Fonction publique.

15.57 **La Direction du contrôleur** est chargée de déterminer et de regrouper les besoins en ressources pour l'ensemble du Bureau et des communiquer. Elle fournit des conseils aux divers services sur la manière de déterminer leurs besoins et de les communiquer. Elle offre des services informatiques et des services de mise au point des systèmes. Elle établit les procédés, les systèmes et les contrôles utilisés pour assurer l'administration financière du Bureau. Parmi les services de soutien administratif qu'elle offre, citons les services suivants: le courrier et les livraisons par porteurs, l'approvisionnement en matériel et fournitures de bureau, la conservation et la tenue des dossiers, le traitement des textes, l'audio-visuel et les arts graphiques, les locaux, les télécommunications, les services de réception et de sécurité.

15.58 **La Direction des langues officielles** offre des cours de formation linguistique dans les deux langues officielles. Elle conseille également la haute direction sur l'interprétation des politiques régissant l'utilisation des langues officielles et sur leur application au Bureau. Elle élabore les politiques et les programmes du Bureau en ce domaine et elle voit à ce qu'ils soient appliqués.

15.59 **La Direction du personnel** a pour mission d'élaborer les politiques, les méthodes et les programmes qui s'appliquent au personnel et d'en contrôler l'application. Il s'agit entre autres de la dotation, de la classification, de la rémunération, de la paye et des avantages sociaux, des relations de travail et de la planification des ressources humaines. Il arrive que cette direction collabore aux études qui traitent de la gestion des ressources humaines que le Bureau entreprend dans l'ensemble de l'administration fédérale.

Les comités

15.60 Le Bureau possède quatre comités permanents:

- le conseil de direction;
- le comité d'élaboration des méthodes;
- le comité directeur des systèmes d'information;
- le comité de la bibliothèque.

15.61 **Le conseil de direction** constitue le centre décisionnel officiel et il est responsable de l'orientation professionnelle et administrative du Bureau. Il est composé du vérificateur général (qui en est le président) et des sous-vérificateurs généraux.

15.62 **Le comité d'élaboration des méthodes** coordonne l'élaboration des méthodes au sein du Bureau et en fait connaître les résultats. Il est présidé par le sous-vérificateur général responsable de la Direction générale des services professionnels. Sont également membres de ce comité, des sous-vérificateurs généraux et des vérificateurs généraux adjoints de la Direction générale des opérations de vérification, de la Direction générale des services professionnels et de la Direction de l'évaluation de programmes et de la vérification interne.

15.63 Le mandat du comité est le suivant:

- élaborer et approuver les politiques en matière d'élaboration des méthodes et de diffusion des documents;
- approuver les projets d'élaboration des méthodes et établir un ordre de priorité;
- voir à doter le Bureau d'un système valable d'élaboration des méthodes;
- examiner et approuver les documents méthodologiques produits et recommander leur diffusion au conseil de direction;
- examiner et approuver le contenu technique et les prises de position par rapport aux méthodes de vérification des cours de formation.

15.64 **Le comité directeur des systèmes d'information** coordonne et dirige l'élaboration, la mise en oeuvre et l'utilisation efficace, au Bureau, des systèmes informatiques et des activités qui s'y rattachent.

15.65 **Le comité de la bibliothèque** est l'organe de liaison officielle entre les services d'information et de bibliothèque et le personnel du Bureau. Le comité est un organisme consultatif qui s'intéresse surtout aux politiques qui concernent la bibliothèque et à

l'établissement de collections d'ouvrages de cette dernière.

Les comités consultatifs de vérification

15.66 En plus de ces comités permanents, un comité consultatif de vérification est créé pour chaque vérification et chaque étude d'envergure gouvernementale. Les comités ainsi créés sont des organismes consultatifs principaux, indépendants des équipes et du travail quotidien de vérification. Les membres, y compris des experts-conseils de l'extérieur du Bureau, fournissent aux vérificateurs généraux adjoints et aux directeurs principaux responsables des vérifications des conseils tout au long du déroulement des vérifications, de la planification jusqu'au rapport. Les vérificateurs peuvent demander conseil à un membre du comité pertinent ou à l'ensemble de ses membres.

Évaluation de programmes et vérification interne

15.67 Les services d'évaluation de programmes mesurent l'efficacité avec laquelle les travaux du Bureau permettent à la Chambre des communes de faire un examen rigoureux des programmes, des recettes et des dépenses du gouvernement. Cette évaluation comprend l'analyse de l'utilisation que font du Rapport annuel le Comité des comptes publics et les autres comités de la Chambre. En outre, à intervalles réguliers, on demande aux députés d'indiquer la mesure dans laquelle l'information publiée dans le Rapport annuel leur a été utile et de faire connaître leurs suggestions sur la manière d'améliorer le Rapport. Enfin, l'examen de la qualité après la vérification vise à s'assurer que le travail du Bureau satisfait aux normes professionnelles et qu'il est de la plus haute qualité.

15.68 Les services de vérification interne évaluent la mesure dans laquelle les politiques, les méthodes et les contrôles de gestion interne du Bureau lui permettent d'optimiser ses ressources.

15.69 Les activités de la Direction de l'évaluation de programmes et de la vérification interne sont décrites plus en détail dans la section du présent chapitre intitulée "Initiatives spéciales".

Les conseillers du vérificateur général

15.70 **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 sociétés d'État.

Voici le nom des personnes qui en sont membres:

Kenneth G. Belbeck, F.M.C.
Thorne Stevenson & Kellogg

H. Marcel Caron, F.C.A.
Clarkson Gordon

Warren Chippindale, F.C.A.

Gordon H. Cowperthwaite, F.C.A.

Coopers & Lybrand

Fondation canadienne pour la vérification intégrée

Frank A. Hughes, C.A.
Pannell Kerr Forster

Gilles R. Meikle, F.C.A.
Deloitte Haskins & Sells

Edward W. Netten, F.C.A.
Price Waterhouse Associates

Donald H. Page, F.C.G.A.
Midland Doherty Ltd.

John R.V. Palmer, C.A.
Thorne Riddell

Robert M. Rennie, F.C.A.
Touche Ross & Co.

Donald C. Scott, F.C.A.
Clarkson Gordon

W. Ross Walker, F.C.A.
Peat, Marwick, Mitchell & Co.

15.71 Le comité consultatif indépendant sur les normes de comptabilité et de vérification publiques est formé de cadres supérieurs de cabinets d'experts-comptables et de cabinets d'experts-conseils ainsi que de représentants des universités. Le comité revoit des textes importants, par exemple l'opinion et les observations du vérificateur général sur les états financiers annuels du gouvernement, le Manuel de vérification intégrée ainsi que les guides de vérification du Bureau. Sont membres de ce comité:

Kenneth M. Dye, F.C.A.
(président)
Vérificateur général
du Canada

Ronald G. Gage, F.C.A.
Clarkson Gordon

James L. Goodfellow, F.C.A.
Touche Ross & Co.

Joe Hudson, Ph. D. (secrétaire)
Bureau du vérificateur général du Canada

John J. Kelly, C.A.
Institut canadien des
comptables agréés

Patrick D. Lafferty, C.A.
Coopers & Lybrand

Gérald Langlois, C.A.
Raymond, Chabot, Martin
Paré & Associé

A.D. Lloyd, C.A.
Lloyd Courey & Bruneau

P. Howard Lyons, F.C.A.
Deloitte Haskins & Sells

Don Maclean, F.C.A.
Ernst & Whinney

R.B. Robinson, F.M.C.
Thorne Stevenson & Kellogg

L.S. Rosen, F.C.A.
Université York, Toronto

Edward R. Rowe,
C.A. (vice-président)
Bureau du vérificateur
général du Canada

Leonard Rutman, Ph.D.
Price Waterhouse

W.R. Sloan, F.C.A.
Arthur Andersen & Co.

George L. Stephenson, F.C.A.
Thorne Riddell

Initiatives spéciales

Extraction des données, en mode interactif, à l'intention des vérificateurs - IDEA

15.72 Comme nous l'avons déjà signalé, le Bureau utilise de plus en plus les techniques de vérification informatisée. L'utilisation des micro-ordinateurs a incidence énorme sur son travail. Grâce aux efforts de la Direction de la vérification informatique, il utilise désormais les techniques et les appareils informatiques les plus modernes, par exemple des imprimantes à laser, des installations de réseaux locaux et des disques rigides de grande capacité.

15.73 L'informatisation de la plupart des organismes gouvernementaux nous oblige à consacrer de nombreux efforts à la mise au point de techniques qui nous permettront de vérifier des ministères et des organismes fédéraux, ainsi que des sociétés d'État dont les systèmes sont fortement informatisés. Parmi les techniques mises au point, citons l'évaluation du contrôle interne des systèmes et les sondages de corroboration pour lesquels nous utilisons des logiciels qui permettent d'accéder aux fichiers du client.

15.74 Le Bureau du vérificateur général a mis au point, au printemps de 1985, le système micro-informatique "IDEA", sigle anglais de l'expression "Interactive Data Extraction for Auditors (extraction des données, en mode interactif, à l'intention des vérificateurs). L'événement est à souligner. Ce travail découle de la nécessité d'accéder à de très vastes ensembles de données financières des ministères emmagasinés dans des ordinateurs qui sont parmi les plus puissants au pays, et de les comprendre. Les vérificateurs avaient beaucoup de difficulté à comprendre les données que renferment ces systèmes. Plusieurs facteurs expliquent cette situation: le nombre énorme de données, la complexité des logiques de traitement et le fait, pour les vérificateurs, que l'analyse et la vérification des données informatiques sont plus difficiles à maîtriser que l'analyse et la vérification des registres tenus manuellement.

15.75 Le logiciel "IDEA" permet de surmonter ces difficultés. Il s'agit d'un ensemble de programmes de vérification qui fonctionnent en mode interactif et qui peuvent être utilisés avec des micro-ordinateurs dotés de disques rigides de grande capacité. La première opération consiste à transférer les données du ministère au micro-ordinateur. Le vérificateur prépare ensuite une description des données en se servant du programme IDEA: zone code compte, zone description, zone montant,

etc. Le système transfère automatiquement les enregistrements aux zones établies par le vérificateur. Les données sont ensuite indexées et on peut alors obtenir un "profil" des données. Le vérificateur peut ensuite demander le nombre d'écritures de journal par centre de responsabilités, le nombre d'articles de dépenses, etc.

15.76 Le système peut subséquemment répondre à toutes les interrogations préparées par le vérificateur. Le logiciel "IDEA" donne aux vérificateurs un accès direct aux données, et cela en transférant les fichiers au micro-ordinateur. Il constitue pour les vérificateurs un puissant logiciel qui leur permet d'effectuer les sondages et les sélections logiques qu'ils désirent. à l'aide du système "IDEA", les vérificateurs peuvent refaire ou vérifier les calculs du ministère et examiner directement, à partir de la description détaillée des opérations, les chiffres des états financiers.

15.77 Le premier avantage du système est sa portabilité. Le vérificateur peut apporter le micro-ordinateur et le logiciel "IDEA" à l'extérieur du Bureau. Cette qualité est particulièrement importante lorsque le ministère ou organisme désire que l'on ne sorte pas ses fichiers de ses locaux. Le logiciel est également conçu de façon à permettre l'intégration des programmes mis au point par l'utilisateur comme la génération de nombres aléatoires et l'échantillonnage statistique. Il peut traiter des bases de données qui comportent quelque centaines d'enregistrements ou des centaines de milliers d'enregistrements, et même plus. Il constitue une solution souple qui ouvre la voie à de nouvelles techniques. Il peut facilement être adapté aux nouveaux langages qui seront utilisés pour les bases de données. Enfin, le système est rentable. Le coût du matériel est contrebalancé par la réduction du coût d'utilisation de l'ordinateur principal et l'absence de frais de programmation. L'installation s'autofinance au cours de la première année, et cela sans tenir compte de l'accroissement de l'efficacité du Bureau.

15.78 La mise au point de ce logiciel est une réalisation marquante du Bureau et elle constitue une percée importante en matière de vérification dans un cadre informatique. Cet outil devrait avoir de grandes répercussions sur toutes les vérifications effectuées par le Bureau et par l'ensemble du milieu de la vérification.

Évaluation de programmes et vérification interne

15.79 Cette direction, créée au cours de l'exercice 1983-1984, poursuit trois objectifs. L'évaluation des programmes doit permettre au Bureau de mesurer l'efficacité avec laquelle son travail de vérification facilite la tâche de la Chambre des communes dans son examen rigoureux des activités gouvernementales. Les examens de la qualité après la vérification (EQAV) permettent, d'une part, de vérifier si les travaux de vérification du Bureau ont la qualité requise, c'est-à-dire que seules les questions importantes sont soumises à une vérification, et, d'autre part, de s'assurer que les travaux ont été effectués de manière

professionnelle et à un coût raisonnable. La vérification interne doit permettre d'évaluer dans quelle mesure les principales méthodes et principaux procédés de gestion qu'utilise le Bureau lui ont permis d'optimiser ses ressources.

15.80 La direction, avec ces trois objectifs en tête, a entrepris les trois grands projets suivants: l'évaluation du processus d'établissement des rapports annuels; un examen de la qualité après la vérification qui a porté sur les projets de vérification dont les résultats ont été publiés dans le Rapport annuel de 1983; la vérification interne de l'utilisation des contrats de services professionnels.

15.81 **Évaluation du processus d'établissement des rapports annuels.** Cette étude avait pour but de mesurer l'efficacité du processus. Nous avons alors utilisé comme documents de base les rapports de 1983 et 1984.

15.82 Les objectifs de l'étude étaient les suivants: obtenir l'opinion des députés sur l'information que le Rapport annuel fournit sur les vérifications; recueillir à ce sujet les commentaires des organismes centraux et des ministères axiaux; obtenir et évaluer l'opinion des journalistes puisque c'est par l'intermédiaire de la presse écrite et parlée que la population est renseignée sur le travail du vérificateur général; analyser l'opinion du personnel du Bureau sur la nature, l'utilité et la présentation des renseignements que le Rapport annuel donne sur les vérifications.

15.83 Les députés interrogés ont indiqué que le Rapport annuel est utilisé par les membres du Comité des comptes publics (CCP), mais que les autres ne s'y intéressent guère. Des membres de comités permanents autres que le CCP ont déclaré qu'ils ignoraient que le Rapport annuel renfermait des chapitres sur les ministères dont ils étudiaient le budget.

15.84 Les députés ont présenté plusieurs suggestions sur la façon dont le Bureau pourrait leur être plus utile. Ils aimeraient que les chapitres consacrés aux vérifications soient présentés de manière à ce qu'ils puissent rapidement isoler les constatations les plus importantes, celles à qui revient la priorité. Ils ont également demandé que l'on présente, chaque fois que cela est possible, des exemples concrets à l'appui des constatations livrées dans les chapitres traitant des ministères ou des études d'envergure gouvernementale. A leur avis, le vérificateur général devrait continuer d'exiger l'amendement de la Loi sur le vérificateur général de manière à ce qu'il puisse présenter plus fréquemment des rapports et puisse ainsi porter à l'attention des députés des questions importantes alors qu'elles sont encore d'actualité. Ils ont également suggéré que le Bureau trouve le moyen d'indiquer, pour chaque constatation présentée, les renvois aux présentations budgétaires, ce qui serait fort utile aux membres des comités permanents, et qu'il aide ces derniers à établir le lien entre

l'information présentée dans le Rapport du vérificateur général, les rapports annuels des ministères, les Comptes publics et les budgets des ministères.

15.85 En outre, selon eux, le Bureau pourrait aussi aider les comités en leur signalant, dans une lettre, la publication d'un chapitre qui pourrait les intéresser et les questions importantes dont il traite. Il serait également utile que des représentants du Bureau assistent aux réunions des comités qui font l'étude des budgets afin que puissent être examinées les constatations pertinentes des vérificateurs et leurs conséquences.

15.86 La majorité des chefs de ministères et d'organismes centraux que nous avons interrogés nous ont déclaré qu'à leur avis, le Rapport annuel cherchait à présenter une image fidèle de l'entité vérifiée, que l'information présentée dénotait une bonne connaissance des activités et des secteurs vérifiés et que le Rapport traitait de questions importantes. Deux sous-chefs ont porté un jugement négatif. Nous nous efforcerons désormais de mieux tenir les sous-chefs au courant tout au long du déroulement des vérifications afin qu'on puisse, avant la fin de la vérification, régler de façon satisfaisante toute question qui pose un problème.

15.87 Les journalistes ont porté sur le Rapport annuel un jugement favorable, mais ils ont signalé que l'intérêt pour ce document, au plan journalistique, est de courte durée: environ une semaine. Selon eux, la présentation plus fréquente de rapports pourrait permettre une couverture plus approfondie sur le sujet. Ils ont indiqué que les critères qu'ils utilisent pour le choix des sujets de reportage sont fort simples, par exemple les cas dans lesquels des sommes énormes ont été gaspillées ou le fait qu'un ministère soit bien connu du public. Ils préfèrent le chapitre du Rapport consacré aux questions d'une importance et d'un intérêt particuliers et celui qui présente les notes de vérification parce que ces chapitres, compte tenu des critères susmentionnés, facilitent le choix des sujets de reportage.

15.88 Les résultats de notre évaluation indiquent qu'il faudrait améliorer certains aspects du processus afin que le Rapport annuel puisse être plus utile pour les députés et puisse être mieux accueilli par les sous-chefs. Le vérificateur général étudie présentement un certain nombre de recommandations.

15.89 Examen de la qualité après la vérification - Rapport de 1983. Chaque année, un nombre important de projets de vérification du Bureau est soumis à un examen de la qualité après la vérification (EQAV). L'examen est effectué au cours de l'année qui suit la réalisation des projets de vérification. Nous achevons présentement l'examen du Rapport de 1984. Le rapport d'examen le plus récent portait sur le Rapport de 1983 et sur un échantillon de rapports qui traitaient de vérifications effectuées auprès de sociétés d'État dont les exercices se terminaient entre le 31 mars 1983 et le 31 mars 1984.

15.90 Les résultats de l'examen des vérifications intégrées effectuées auprès des ministères indiquent que le personnel de vérification accorde une attention de plus en plus grande à l'optimisation des ressources auxquelles les entités ont recours pour réaliser les programmes du gouvernement et une attention moindre aux systèmes administratifs de soutien. On cherche davantage à produire des rapports équilibrés et on laisse plutôt tomber les histoires "d'horreur" qui représentent peu la situation.

15.91 Ce déplacement d'optique ne va pas sans risque. Il faut en tous points respecter le mandat que la Loi sur le vérificateur général confie au Bureau. Toutes les questions importantes, et seulement celles-là, doivent être signalées à la Chambre des communes. Il faut étayer avec soin constatations positives et constatations négatives. Les messages importants doivent être livrés. Il faut reconnaître les efforts importants que font les ministères pour améliorer la situation, puis, après un délai raisonnable, les évaluer. Les recommandations présentées aux ministères doivent être concrètes et rentables.

15.92 L'évaluation, au cours de l'examen des rapports des vérifications effectuées auprès de sociétés d'État et d'autres entités, de la formulation des opinions sur les états financiers indique qu'il y a eu respect des normes de vérification généralement reconnues que prescrit l'Institut canadien des comptables agréés et qui sont reproduites dans le Manuel de vérification intégrée du Bureau. Nous avons mis au point un certain nombre d'outils de vérification qui devraient nous fournir l'assurance que les travaux de vérification, la documentation et la gestion des projets de vérification sont de la plus haute qualité.

15.93 Vérification interne de l'utilisation des contrats de services professionnels. La vérification, au sein des ministères fédéraux, de l'optimisation des ressources comprend l'examen de programmes et d'activités fort différents les uns des autres. Ces vérifications bien souvent exigent que l'on ait recours à des spécialistes qu'il serait trop onéreux d'embaucher en permanence. Dans ces conditions, il est plus avantageux pour le Bureau de recruter à l'extérieur, pour une période déterminée, des experts-conseils et de les intégrer aux équipes de vérification.

15.94 Au cours des dernières années, le nombre d'experts-conseils recrutés par le Bureau a diminué puisque son personnel permanent avait acquis une expérience plus grande de la vérification intégrée. Ce nombre, toutefois, demeure relativement élevé et, pour les raisons susmentionnées, le demeurera sans doute, même s'il est probable qu'il diminuera encore quelque peu.

15.95 Les vérificateurs internes ont examiné la manière dont on déterminait les besoins en ce qui a trait au recrutement des experts-conseils et la façon dont ces derniers sont recrutés, dirigés,

rémunérés et évalués. Les vérificateurs ont constaté qu'il y avait eu, au cours des dernières années, une amélioration importante des contrôles exercés sur la passation de ces contrats. Les besoins sont déterminés en se fondant sur une meilleure expérience, le processus d'approbation est plus strict et plus rapide, la description des tâches à effectuer est plus précise et l'on possède de meilleures données pour le contrôle des ressources que l'on a obtenues à contrat.

15.96 Les travaux de vérification interne ont permis de relever quelques points à améliorer. La politique du Bureau qui régit l'utilisation des contrats devrait être communiquée et expliquée clairement à tous les cadres supérieurs du Bureau afin que les méthodes d'adjudication des contrats y soient toutes conformes. Le Bureau devrait déterminer, à intervalles réguliers, en tenant compte des coûts et des avantages, le genre d'experts dont il a un besoin permanent et le genre d'experts à recruter pour des missions de courte durée. Les experts-conseils devraient être soumis aux mêmes règles et aux mêmes contrôles que le personnel régulier et ils devraient être évalués de la même façon.

Un personnel aux compétences diverses

15.97 Soixante pour cent des employés du Bureau sont des diplômés d'université et le tiers d'entre eux détiennent des maîtrises et des doctorats.

15.98 Les domaines de spécialisation sont nombreux et variés. Les diplômés en commerce, comptabilité, administration, économie, génie et informatique sont les plus nombreux, mais le Bureau compte également dans ses rangs des spécialistes des domaine suivants: sciences politiques, sociologie, statistique, communications, psychologie, histoire, bibliothéconomie, philosophie, mathématiques, physique, enseignement, agriculture, lettres françaises, lettres anglaises, théâtre, anthropologie et théologie.

15.99 En outre, plus de la moitié des employés détiennent un titre professionnel. La plupart d'entre eux sont membres de l'une ou l'autre des trois grandes associations canadiennes d'experts-comptables. Le Bureau compte également dans ses rangs dix-sept ingénieurs, six conseillers en management accrédités et trois avocats.

15.100 Plusieurs des employés du Bureau sont multilingues, ce qui sert bien ce dernier dans ses missions à l'étranger et dans ses missions auprès des organismes internationaux. Outre les employés qui maîtrisent les deux langues officielles du pays, le BVG compte dans ses rangs des personnes qui parlent couramment les langues suivantes: l'espagnol (16); l'hindi (14); l'allemand (13); l'ourdou (12); le mandarin (9); le cantonais (8) et l'arabe (5). Nos employés qui parlent le chinois nous ont été d'un précieux secours dans le cadre du projet sino-canadien

d'aide à la formation des vérificateurs chinois.

L'apport des femmes

15.101 Le Bureau a pour objectif d'assurer aux hommes et aux femmes l'égalité d'accès à l'emploi, c'est-à-dire d'assurer, dans l'ensemble du Bureau et dans un laps de temps acceptable, une répartition hommes-femmes, par groupe professionnel et par niveau, qui soit proportionnelle au nombre de personnes intéressées et compétentes.

15.102 En avril 1985, le Bureau a nommé une première femme au poste de vérificateur général adjoint. Au cours de ce même mois, trois des quatre employés promus au rang de directeur principal étaient des femmes. En 1984-1985, 55 p. 100 des personnes engagées par le Bureau étaient des femmes; 13 des 20 stagiaires en comptabilité acceptées par le Bureau étaient des femmes; parmi les professionnels promus au cours de cette période, 32 p. 100 étaient des femmes et ces dernières, parmi l'ensemble des catégories d'employés, représentaient 51 p. 100 de toutes les personnes promues.

Les langues officielles

15.103 Le Bureau poursuit toujours son objectif visant à disposer de plus en plus d'un personnel fonctionnellement bilingue. Au Bureau, 92 employés ont suivi les cours de langue et les ateliers de perfectionnement offerts sur place. Six employés terminaient leur cours à plein temps, cinq autres étaient inscrits aux cours du soir offerts par la Commission de la Fonction publique et trois participaient à d'autres sessions intensives de formation linguistique. Quatre-vingt-cinq employés ont subi l'Examen de connaissance de la langue. En outre, trois employés étaient inscrits à des cours intensifs d'anglais et neuf autres à des cours à temps partiel.

Les relations extérieures

15.104 Le Canada s'est bâti dans le domaine de la vérification des administration publiques une solide réputation auprès de nombreux pays et organisations internationales. Le vérificateur général est membre du conseil directeur de l'**Organisation internationale des institutions de contrôle des finances publiques (INTOSAI)** et il est président du Groupe mixte des vérificateurs externes des **Nations Unies.** Nous comptions jusqu'à tout dernièrement, un représentant parmi les commissaires aux comptes de l'**OTAN**. Le vérificateur général est également membre de l**'Association des vérificateurs généraux du Commonwealth.** Cette association a tenu sa douzième conférence triennale en octobre 1984, à Londres. Le Bureau y était représenté par le vérificateur général, Kenneth M. Dye.

15.105 Le Bureau est le vérificateur externe de l'**Organisation de l'aviation civil. e international** et de l'**Organisation des pêches de**

l'Atlantique Nord-Ouest.

15.106 Le Bureau offre ses ressources à la communauté internationale par le truchement du **Programme international d'aide aux bureaux de vérification.** Présenté aux Nations Unies à l'automne 1979, ce programme vise à aider les vérificateurs d'administrations publiques des pays en voie de développement à accroître leur compétence et à améliorer leurs techniques de vérification, notamment par l'utilisation de la vérification de l'optimisation des ressources. Une initiative canadienne, le programme est financé par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et il est administré par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Ce programme comprend des cours de formation et l'octroi de bourses. Le Bureau a reçu en stage cette année des boursiers qui viennent du Brésil, du Kenya, de la Corée, de la Malaysia, du Mexique, du Nigéria, du Sri Lanka et des îles de Trinité et Tobago. Leur présence parmi nous ajoute à l'intérêt du travail du Bureau. En outre, ce qui est plus important, lorsqu'ils retournent dans leur pays, ils mettent en pratique la théorie et l'expérience acquises. Ils sont guidés en cela par des conseillers canadiens qui leur rendent visite afin d'assurer le suivi de la formation reçue. Les renseignements que nous avons obtenus indiquent que nos boursiers apportent une précieuse contribution au domaine de la vérification dans plusieurs pays.

15.107 Depuis 1982, dans le cadre de ses activités internationales, le Bureau, en coopération avec l'**ACDI**, les **Nations Unies** et la **République populaire de Chine**, aide ce dernier pays à instaurer chez lui la vérification législative prévue dans sa nouvelle constitution.

15.108 Le Bureau de la vérification de la Chine populaire emploiera 40 000 vérificateurs. Si l'on ajoute à ce nombre les 100 000 vérificateurs internes des divers organismes à vérifier sur ce vaste territoire, l'on comprend facilement toute l'importance de la formation dans ce contexte. Notre Bureau assumera, au cours des trois à cinq prochaines années, l'énorme tâche de former ceux qui assureront la formation des vérificateurs chinois. Dans le cadre de ce projet, le vérificateur général s'est rendu en Chine, au printemps de 1985, et il a profité de l'occasion pour s'adresser à plusieurs reprises à nos collègues chinois.

15.109 Le Bureau participe également à plusieurs projets qui visent à améliorer les systèmes de vérification dans les pays des Caraïbes.

15.110 Le Bureau continue de participer à des missions internationales. Il y a eu, en 1984-1985, un échange de cadres supérieurs entre le **Bureau de la vérification de la Nouvelle-Zélande** et celui du Canada.

15.111 Le Bureau continue d'apporter une contribution importante aux activités de la **Fondation canadienne pour la vérification intégrée.** La Fondation fait fonction d'organisme coopératif pour la recherche en

vérification et de tribune qui favorise l'échange et la diffusion de renseignements parmi les membres. Sont membres de la Fondation, des institutions et des organisations professionnelles, par exemple des bureaux de vérification législative, des groupes de vérificateurs internes des secteurs public et privé, des cabinets d'experts-comptables et de conseillers en gestion, auxquels viennent s'ajouter des particuliers et des entreprises. Le Bureau du vérificateur général avait une forte délégation à la conférence annuelle de la Fondation qui a eu lieu en décembre 1984, à Ottawa.

15.112 Le Bureau joue en outre un rôle important au sein de la **Conférence canadienne des vérificateurs législatifs** qui regroupe les vérificateurs généraux fédéral et provinciaux ainsi que leurs adjoints. Les membres de ce groupe se sont réunis en juin 1985 à Whitehorse, au Yukon. Ces rencontres fournissent un apport important en ce qui a trait au perfectionnement des techniques de vérification et des pratiques de comptabilité utilisées dans le secteur public, au Canada.

Les ressources financières

15.113 Les parlementaires peuvent désormais trouver dans la Partie III du Budget des dépenses du gouvernement fédéral un relevé détaillé des ressources dont le Bureau du vérificateur général a besoin.

15.114 La pièce 15.2 donne une ventilation générale, par activité et par article, des crédits et des dépenses du Bureau.

(le pièce n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

15.115 Le Bureau a un besoin pressant de locaux, compte tenu, d'une part, des travaux supplémentaires de vérification imposés au Bureau par les modifications à la Loi sur l'administration financière et, d'autre part, de l'accroissement du volume des travaux de vérification informatisée.

15.116 Le Bureau cherche donc à obtenir dans un même immeuble les locaux dont il a besoin pour loger tous ses employés qui travaillent dans la région de la Capitale nationale. D'ici là, la Direction générale des opérations de vérification a, comme solution temporaire, relogé certaines directions.

Coûts engagés pour l'établissement de rapports de vérifications et d'examens spéciaux effectués auprès des sociétés d'État

15.117 Il est stipulé dans le paragraphe 149(2) de la Partie XII de la Loi sur l'administration financière (LAF) que si le vérificateur général du Canada est le vérificateur ou l'examinateur d'une société

d'État, les coûts engagés pour l'établissement des rapports visés aux articles 139 et 143 doivent apparaître dans son prochain rapport annuel et être défrayés par son Bureau.

15.118 Les coûts déclarés dans cette partie, en vertu du paragraphe 149(2) indiquent le coût total engagé par le Bureau pour effectuer les travaux de vérification et d'examen spécial et pour établir les rapports particuliers aux termes de l'article 139 ou 143 de la LAF. Ces coûts sont déclarés dans cette partie seulement lorsque le travail est terminé.

15.119 Le total des coûts du travail effectué auprès des sociétés d'État comprend les coûts liés aux travaux qui ne sont pas précisément exigés en vertu de l'article 139 ou 143. A titre d'exemple, mentionnons le travail fait en rapport avec la publication de prospectus, la prestation de conseils concernant les systèmes d'information et de contrôle interne et l'aide accordée pour résoudre des problèmes de comptabilité et préparer des états financiers. Les coûts engagés pour effectuer ces travaux ne sont pas déclarés dans ce chapitre.

Rapports annuels de vérification

15.120 En vertu de l'article 139 de LAF, chaque société d'État mère doit faire établir un rapport annuel de vérification à l'égard de ses opérations et de celles de ses filiales en propriété exclusive, les rapports annuels de vérification en question devant porter sur les états financiers et les renseignements chiffrés que le Conseil du Trésor a demandé de vérifier. En outre, le vérificateur doit établir tous les autres rapports que le gouverneur en conseil peut exiger.

15.121 La pièce 15.3 indique les sociétés d'État et filiales qui ont été vérifiées par le vérificateur général du Canada, seul ou en collaboration, ainsi que les coûts engagés pour réaliser les vérifications et établir les rapports annuels requis en vertu de l'article 139. Les coûts indiqués sont liés aux vérifications annuelles terminées qui ont porté sur les exercices se terminant le 31 mars 1985 ou avant cette date.

(le pièce n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

15.122 Les coûts déclarés ne comprennent pas les coûts relatifs à la vérification des renseignements chiffrés portant sur le rendement, compte tenu du fait que le Conseil du Trésor n'a pas demandé de tels travaux de vérification pour aucune des sociétés d'État vérifiées par le Bureau. De même, le gouverneur en conseil n'a pas exigé d'autres rapports aux termes de l'article 139.

Rapports d'examen spécial

15.123 En vertu de l'article 143 de LAF, une fois un examen spécial terminé, l'examinateur doit soumettre un rapport des résultats au

conseil d'administration de la société d'État examinée. L'examinateur d'une société d'État qui figure à la Partie I de l'annexe C de la LAF peut également présenter des rapports spéciaux au ministre responsable ou au Parlement s'il juge à propos de porter certains renseignements à l'attention de l'un ou l'autre.

15.124 Bien que l'on ait entrepris des travaux d'examens spéciaux auprès de certaines sociétés, les coûts engagés par le Bureau ne seront pas déclarés avant que les rapports des résultats n'aient été présentés aux conseils d'administration.

ANNEXE B

LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIERE

- EXTRAITS DE LA PARTIE XII

LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIERE

S.R., c. F-10 (modifiée)

Extraits de la Partie XII

SOCIÉTÉS D'ÉTAT

Administration financière

Documents comptables

138. (1) Chaque société d'État mère tient, et fait tenir par ses filiales à cent pour cent:

a) des documents comptables;

b) des systèmes de contrôle et d'information financiers, de contrôle et d'information de gestion, ainsi que des pratiques de gestion.

Idem

(2) Les documents comptables, systèmes et pratiques visés au paragraphe (1) sont tenus de façon à garantir, dans la mesure du possible, que:

a) les actifs de la société et de chaque filiale soient protégés et contrôlés;

b) les opérations de la société et de chaque filiale se fassent en conformité avec la présente partie et ses règlements, la charte et les règlements administratifs de la société ou de la filiale ainsi qu'en conformité avec les instructions données à la société;

c) la gestion des ressources financières, humaines et matérielles de la société et de chaque filiale soient économiques et efficaces et les opérations de la société et de chaque filiale soient efficaces.

Vérification interne

(3) Afin de surveiller l'observation des paragraphes (1) et (2), chaque société d'État mère fait faire des vérifications internes de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent, sauf si le gouverneur en conseil est d'avis que les avantages à retirer de ces vérifications n'en justifient pas le coût.

États financiers

(4) La société d'État mère établit, et fait établir par ses filiales à cent pour cent, pour chaque année, des états financiers selon les principes comptables généralement admis,

compte tenu des obligations complémentaires prévues par les règlements d'application du paragraphe (6).

Présentation matérielle

(5) Les états financiers d'une société d'État mère et d'une filiale à cent pour cent doivent mettre en évidence les principales activités de la société ou de la filiale.

Règlements

(6) Pour l'application du paragraphe (4), le Conseil du Trésor peut prendre des règlements à l'égard des états financiers, soit d'une façon générale, soit à l'égard d'une société d'État mère en particulier ou qui fait partie d'une catégorie particulière; toutefois, dans le cas des états financiers, ces règlements ne peuvent qu'ajouter aux principes comptables généralement admis. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Rapports du vérificateur

Rapport annuel du vérificateur

139. (1) Chaque société d'État mère fait établir un rapport annuel de vérification à l'égard de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent, en conformité avec les règlements; le rapport porte sur:

a) les états financiers visés à l'article 138;

b) les renseignements chiffrés qui doivent faire l'objet d'une vérification en conformité avec le paragraphe(5).

Idem

(2) Le rapport visé au paragraphe (1) est adressé au ministre de tutelle et comporte notamment les éléments suivants:

a) des énoncés distincts indiquant si, de l'avis du vérificateur:

(i) les états financiers sont présentés convenablement en conformité avec les principes comptables généralement admis appliqués d'une façon compatible avec celle de l'année précédente,

(ii) les renseignements chiffrés sont précis dans tous leurs aspects importants et, s'il y a lieu, ont été préparés d'une façon compatible avec celle de l'année précédente,

(iii) les opérations de la société et de ses filiales qui ont été portées à sa connaissance au cours de l'établissement de son rapport ont été effectuées en conformité avec la présente partie et ses règlements, la charte et les règlements administratifs de la société ou des filiales et les instructions qui ont pu être données à la société;

b) la mention des autres questions qui relèvent de sa compétence dans le cadre de l'établissement du rapport et qu'il estime devoir être portées à l'attention du Parlement.

Règlements

(3) Le Conseil du Trésor peut, par règlement, prévoir la façon d'établir le rapport visé au paragraphe (1), ainsi que sa présentation matérielle.

Rapports distincts

(4) Par dérogation aux autres dispositions de la présente partie, le vérificateur d'une société d'État mère peut préparer des rapports distincts à l'égard des énoncés distincts mentionnés à l'alinéa 139(1)a) et à l'égard des renseignements visés à l'alinéa 139(1)a) si, à son avis, cela est souhaitable.

Renseignements chiffrés

(5) Le Conseil du Trésor peut exiger que les renseignements chiffrés qui doivent être inclus dans le rapport annuel d'une société d'État mère en vertu du paragraphe 152(3) fassent l'objet d'une vérification.

Autres rapports

(6) Le vérificateur d'une société d'État mère établit tout autre rapport sur la société ou sur l'une de ses filiales à cent pour cent que le gouverneur en conseil peut exiger.

Examens

(7) Le vérificateur d'une société d'État fait les examens qu'il estime nécessaires pour lui permettre d'établir les rapports visés aux paragraphes (1) ou (6).

Utilisation des données d'une vérification interne

(8) Le vérificateur, dans la mesure où il le juge utile, se fie aux résultats de toute vérification interne faite en conformité avec le paragraphe 138(3). S.C. 1984, c. 31, art 11.

Erreurs et omissions

140. (1) Les administrateurs et les dirigeants d'une société d'État avisent immédiatement le vérificateur et le comité de vérification de la société des erreurs ou omissions qu'ils trouvent dans les états financiers sur lesquels le vérificateur ou son prédécesseur a fait un rapport ou dans un rapport établi par l'un de ceux-ci en vertu de l'article 139.

Idem

(2) Le vérificateur d'une société d'État ou son prédécesseur qui est avisé de l'existence d'une erreur ou d'une omission dans les états financiers sur lesquels il a fait un rapport ou dans un rapport qu'il a établi en vertu de l'article 139, ou qui en trouve une, en avise immédiatement tous les administrateurs de la société s'il estime que l'erreur ou l'omission est importante.

Rectificatif

(3) Dans le cas où un vérificateur d'une société d'État ou son prédécesseur avise les administrateurs de la société en conformité avec le paragraphe (2), la société établit des états financiers révisés ou le vérificateur, ou son prédécesseur, apporte un rectificatif à son rapport; un exemplaire de ceux-ci est remis au ministre de tutelle. S.C. 1984, c. 31, art.11.

Vérificateurs

Nomination

141. (1) Le vérificateur d'une société d'État mère est nommé chaque année par le gouverneur en conseil après consultation par le ministre de tutelle du conseil d'administration de la société; le gouverneur en conseil peut le démettre de ses fonctions à tout moment, après consultation par le ministre de tutelle du conseil d'administration.

Vérificateur général

(2) A partir du 1er janvier 1989, le vérificateur général du Canada est nommé par le gouverneur en conseil vérificateur ou co-

vérificateur de chaque société d'État mère mentionnée à la partie 1 de l'annexe C; toutefois, il a le droit de refuser le mandat.

Idem

(3) Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas aux sociétés d'État mères dont le vérificateur est, en vertu d'une autre loi fédérale, le vérificateur général du Canada; celui-ci peut cependant être nommé vérificateur ou co-vérificateur d'une société d'État mère en vertu du paragraphe (1); le cas échéant, les paragraphes (8) à (10) ne s'appliquent pas à lui.

Exception

(4) Par dérogation au paragraphe (1), lorsque les rapports visés au paragraphe 139(1) sontEà établir de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient la filiale à cent pour cent nomme, après avoir consulté le conseil d'administration de la filiale, le Vérificateur de celle-ci; les paragraphes (6) et (8) à (11) et l'article 142 s'appliquent à ce vérificateur comme si les renvois à une société d'État mère qui s'y trouvent étaient des renvois à la filiale.

Conditions da4

ANNEXE C

RAPPORTS DU COMITÉ PERMANENT
DES COMPTES PUBLICS A LA CHAMBRE DES COMMUNES

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le lundi 11 février 1985

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

1. Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié le rapport du Vérificateur général présenté à la Chambre des communes pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1984, et en particulier les paragraphes 3.50 à 3.68 relatifs aux notes de vérification du ministère des Affaires indiennes et du Nord (le Ministère).

2. Votre Comité remercie les témoins de leur collaboration.

3. Votre Comité a reçu la réponse du Ministère aux observations du Vérificateur général, actualisée au 31 décembre 1984; réponse dont il n'est pas satisfait.

A - Paragraphes 3.50 à 3.55: Obligation de rendre compte insatisfaisante en rapport avec des contributions de l'ordre de 500 millions de dollars faites à des bandes indiennes

4. Votre Comité fait remarquer qu'en vertu des règlements du Conseil du Trésor, les contributions versées par le Ministère aux bandes indiennes dépendent de résultats concrets soumis à vérification. Respectant la politique du gouvernement, le Ministère a transféré aux bandes indiennes des responsabilités quant à l'exécution des programmes. Implicitement, ce transfert donne aux bandes indiennes la responsabilité de la surveillance de l'efficacité des programmes visés par les accords de contributions. Or, cette situation est incompatible avec les responsabilités permanentes du Ministère, en vertu des mêmes accords, en ce

qui concerne la gestion des fonds publics.

5. Le Vérificateur général a informé votre Comité que les modalités de transfert avaient été mal planifiées et appliquées, et que la situation n'a pas changé depuis le dépôt des conclusions de sa vérification intégrée de 1980. Les contrôles financiers exercés sur les contributions versées aux bandes indiennes sont toujours très lâches. C'est en partie pour cela que les vérificateurs indépendants de nombreuses bandes indiennes ont soit nuancé, soit refusé une opinion sur les états financiers des bandes.

6. Votre Comité, dans son sixième rapport de juin 1981 (première session, trente-deuxième législature), a reconnu la nécessité pour le Ministère de négocier avec le Conseil du Trésor la mise en place d'un système adéquat de contrôles financiers sur les contributions versées aux bandes indiennes. A l'époque, votre Comité avait recommandé au Ministère et au Conseil du Trésor de prendre les mesures nécessaires pour " ... accélérer et finaliser (leurs) négociations ... concernant la mise en place de contrôles adéquats des contributions faites aux bandes indiennes." (Paragraphe 12d)).

7. D'après les témoins entendus par votre Comité, le Ministère n'a fait aucune présentation au Conseil du Trésor depuis 1982 au sujet des contrôles financiers des contributions versées aux bandes indiennes. On a également fait savoir à votre Comité que la présentation de 1982 contenait des lacunes et que le Conseil du Trésor en avait exigé une nouvelle avant d'approuver tout autre transfert de responsabilités aux bandes indiennes. Votre comité considère que l'inaction du Ministère à cet égard est très grave et qu'elle justifie la décision du Conseil du Trésor de n'approuver aucun autre transfert tant que le Ministère n'aura pas soumis une présentation acceptable.

B - Paragraphes 3.56 à 3.59: Contrôles douteux sur les versements tirés du compte de capital des Indiens

8. Le Vérification général a dit à votre Comité que le Ministère avait autorisé des sorties de fonds des comptes de capital des Indiens en se fondant sur une interprétation large et peut-être inexacte de l'article 64 de la Loi sur les Indiens. Cet article autorise le Ministère à libérer ces fonds, avec l'approbation d'un conseil de bande, à un certain nombre de fins déterminées. Or, le Vérificateur général a constaté que dans certains cas, le Ministère a omis de consulter les membres de la bande en question et que sa façon de vérifier si les crédits étaient affectés à une fin autorisée laissait à désirer. De l'avis du Vérificateur général, tout cela risquait d'exposer gravement la Couronne à

d'éventuelles responsabilités juridiques.

9. Le Vérificateur général a constaté que le Ministère n'a pas suivi le conseil du ministère de la Justice lui proposant d'obtenir un avis juridique.

10. Votre Comité considère que le Ministère doit préserver les intérêts de la Couronne. Pour ce faire, il devrait retenir les services d'administrateurs de fiducie et appliquer toutes les procédures possibles pour veiller à ce que les fonds soient déboursés dans les règles. Le Ministère devrait également envisager de mettre sur pied un système privé de gestion de fiducie permettant de garantir une administration financière adéquate et de servir les intérêts des bandes indiennes.

C - Paragraphes 3.60 à 3.68: Remboursement de services d'éducation effectué sans l'autorisation du Parlement: paiements en double pour les services d'éducation: et perte attribuable à la délivrance d'un permis de coupe de bois sans autorisation

11. En ce qui a trait au remboursement de services d'éducation par le Ministère, effectué sans l'autorisation du Parlement, votre Comité s'inquiète du peu de cas que fait le Ministère de l'autorisation du Parlement et du contrôle des titres de propriété des terres de la Couronne, critère de base du financement, par le Ministère, de l'éducation des Indiens aux termes de la Loi sur les Indiens. Le fait que le Ministère n'ait pas demandé un budget supplémentaire lorsqu'il a eu besoin de fonds publics qui ne s'inscrivaient pas dans ses autorisations statutaires a eu pour effet de le soustraire à l'examen du Parlement.

12. En ce qui a trait aux paiements en double de services d'éducation, voilà pour votre Comité un exemple probant des conséquences des contrôles financiers inadéquats exercés sur les contributions faites aux bandes indiennes. Votre Comité s'est dit aussi inquiet du traitement de faveur accordé par le Ministère à un gouvernement provincial créancier.

13. Quant à la perte attribuable à la délivrance d'un permis de coupe de bois sans autorisation, votre Comité a remarqué qu'en plus de la négligence dans le processus de renouvellement des permis, il n'y a pas eu suffisamment de consultations avec la bande indienne sur les terres de laquelle le bois a été coupé.

Recommandations

14. Votre Comité présente les recommandations suivantes:

a) que le Ministère prenne immédiatement des mesures au sujet des questions suivantes:

(i) l'adoption de mécanismes appropriés de contrôle des contributions versées aux bandes indiennes (paragraphe 6) comme il était recommandé dans son sixième rapport daté de juin 1981;

(ii) la mise en oeuvre de procédures permettant de veiller à ce que les fonds des comptes de capital des Indiens soient administrés par des experts et déboursés conformément à la loi (paragraphe 10);

(iii) la mise en oeuvre de procédures saines pour veiller à ce que le Ministère ait toujours les autorisations parlementaires nécessaires pour ses dépenses (paragraphe 11);

(iv) l'amélioration des contrôles financiers existants (paragraphe 12); et

(v) l'adoption de meilleures méthodes de consultation avec les bandes indiennes (paragraphe 13);

b) que le Ministère fasse rapport au Vérificateur général au sujet d'un plan d'action pour l'application des recommandations mentionnées en a) ci-dessus d'ici au 30 avril 1985;

c) que le Vérificateur général étudie le rapport précité du Ministère et qu'il communique ses observations à votre Comité d'ici au 31 mai 1985; et

d) que le Ministre cherche immédiatement à obtenir un avis juridique sur l'interprétation exacte du paragraphe 64 k) de la Loi sur les Indiens afin d'éviter à la Couronne d'éventuelles poursuites judiciaires.

15. Un exemplaire des Procès-verbaux et des témoignages s'y rapportant (fascicules nos 4 et 10, qui comprend le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président
AIDEEN NICHOLSON

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le lundi 1er avril 1985

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DEUXIEME RAPPORT

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité a étudié le rapport qu'a présenté le Vérificateur général à la Chambre des communes pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1984 et, plus particulièrement, le chapitre 13 - Vérification intégrée du ministère des Travaux publics (le Ministère).

2. Dans son Deuxième Rapport publié en avril 1984, (2 Session, 32 Législature), le Comité a examiné nombre des questions dont il est maintenant saisi relativement au programme du logement des ministères. A l'époque, le Comité avait sévèrement critiqué les procédés employés par le ministères des Travaux publics. Or, au cours des séances qu'il a consacrées à l'étude de la vérification intégrée du Ministère, le Comité n'a relevé aucune amélioration notable. Le Ministère semble continuer à dépenser les deniers publics sans égard aux coûts et à acquérir des locaux en faisant fi de toute économie possible.

3. Le Comité a pris note de la réponse qu'a donnée le ministre des Travaux publics à son rapport d'avril 1984. Dans une lettre du 28 février 1985, le Ministre a garanti au Comité que le ministère des Travaux publics respecterait les directives, les principes et les lignes directrices établies par le Conseil du Trésor pour l'attribution de locaux à bureaux.

4. Dans une déclaration faite devant le Comité, le nouveau sous-ministre des Travaux publics a exposé les plans d'action que son ministère entend mettre sur pied et appliquer afin d'accroître ses responsabilités et d'améliorer ses pratiques de gestion.

Recommandation

5. Le Comité recommande que le Vérificateur général examine les progrès réalisés par le Ministère dans la conception et l'application de plans d'action précis afin d'accroître ses responsabilités et d'améliorer ses pratiques de gestion et en fasse rapport au Comité d'ici le 30 août

1985.

Respect des règles du Conseil du Trésor

6. Dans son rapport de 1984, le Comité traitait notamment des responsabilités du Conseil Trésor en matière d'autorisation des demandes d'obtention de locaux. Le Comité demeure déçu de l'inaptitude du Conseil du Trésor à faire appliquer ses propres règles. En fait, la question du respect des règles, des directives, des principes et des lignes directrices du Conseil du Trésor est au coeur du problème du logement.

7. Les représentants du Conseil du Trésor ont affirmé qu'il était "normal" que l'étude des conclusions du Vérificateur général par un comité parlementaire mette à jour des actes de gaspillage et de mauvaise gestion. Le Comité s'oppose vivement à ce point de vue. Le Conseil du Trésor doit veiller au respect des mécanismes de contrôle adéquats ainsi qu'à l'observation de ses propres règles afin d'éviter toute mauvaise utilisation des deniers publics.

8. Le Comité a pris note de la conclusion du Vérificateur général selon laquelle les règles du Conseil du Trésor relatives à l'hébergement des ministères auraient, si elles avaient été respectées, permis de convenablement tenir compte des économies possibles.

9. Le Comité considère que la gestion efficace d'un programme de logement repose sur de bonnes relations entre le Ministère et le Conseil du Trésor. Aussi le Comité a-t-il été grandement gêné par l'inefficacité et l'inopportunité des pratiques qu'ont fait ressortir les témoignages. Par exemple, il aura fallu attendre plus de deux ans avant que ne soit officiellement donnée l'autorisation de louer un grand immeuble du centre-ville d'Ottawa (Place de Ville, Tour C), c'est-à-dire jusqu'à ce que le Vérificateur général se rende compte de l'omission. Cela a entraîné l'approbation rétroactive d'une transaction majeure. Le Comité a également appris que l'augmentation de 42 millions de dollars du coût d'un loyer avait été autorisée un certain soir au cours d'une conversation téléphonique tardive, et que le Conseil du Trésor avait approuvé une soumission majeure du Ministère qui demeurait incomplète à d'importants égards.

10. Le Comité tient à insister vivement sur l'obligation qu'a le Conseil du Trésor de respecter ses propres lignes de conduite et d'en surveiller efficacement l'application. Le Comité a appris du Vérificateur général que les règles et les règlements du Conseil du Trésor ont été appliqués abusivement et négligemment. A titre d'exemple, de nombreux ministères ne

respectent pas les règles du Conseil du Trésor ayant rapport à l'utilisation des locaux à bureaux, certains d'entre eux occupant jusqu'à 305 000 mètres carrés de plus que ce que prévoient les normes du Conseil du Trésor, à un coût annuel d'environ 120 dollars par mètre carré pour le contribuable.

11. Un autre exemple flagrant de l'inobservation des règles du Conseil du Trésor est le défaut d'exiger des soumissions publiques pour les locations à bail. A cet égard, un témoin a déclaré qu'il s'agissait là d'une directive que le Conseil du Trésor avait donnée au Ministère en vue de négocier directement avec un seul entrepreneur (la société Campeau) plutôt que de lancer un appel d'offres. C'est ainsi qu'un contrat de location de 135 millions -de dollars (immeuble Journal, à Ottawa) a été conclu sans que ne soit lancé un appel d'offres, alors que d'autres locaux étaient disponibles ailleurs à un coût moindre.

12. Il est devenu de plus en plus évident, aux yeux du Comité, que le Conseil du Trésor et les ministères et organismes gouvernementaux doivent adopter des mesures plus strictes pour contrôler le respect des règles, des principes et des directives du gouvernement.

Recommandations

13. Le Comité recommande par conséquent:

a) que le ministre des Travaux publics désigne parmi les hauts fonctionnaires du Ministère un contrôleur ou "agent comptable", du rang du Sous-ministre adjoint, chargé de voir à ce que toutes les présentations ministérielles soient conformes aux règles, aux principes et aux directives du Conseil du Trésor relatives aux locaux à bureaux, et à ce que des communications satisfaisantes et efficaces s'instaurent entre le Ministère et le Conseil du Trésor;

b) que le président du Conseil du Trésor désigne un haut fonctionnaire chargé de vérifier si toutes les présentations ministérielles concernant les locaux à bureaux sont conformes aux règles, aux principes et aux directives du Conseil du Trésor et, le cas échéant, d'en assurer l'observation;

c) que le Conseil du Trésor réexamine sa politique en matière de services communs en ce qui a trait aux responsabilités déléguées au ministère des Travaux publics en tant qu'organisme central responsable des locaux à bureaux et qu'il y apporte les modifications nécessaires pour lui permettre de faire respecter ses

règles; et

d) que les ministres susnommés fassent parvenir au Comité une réponse écrite aux recommandations a), b) et c) ci-dessus, au plus tard le 31 mai 1985.

Piètre gestion des locaux

14. Le Comité estime que la prestation de bureaux gouvernementaux doit être planifiée soigneusement et assurée d'une façon rentable et efficace. Le Comité s'est par conséquent grandement inquiété du manque de planification qu'a fait ressortir le témoignage des fonctionnaires du Ministère. Ainsi, le Ministère n'a pas encore élaboré de stratégie à long terme concernant l'hébergement des ministères dans la région de la Capitale nationale. Par conséquent, les négociations en vue du renouvellement de certains baux n'ont pas été entamées suffisamment tôt et ceux-ci sont arrivés à échéance, et ont été renouvelés d'office sans relèvement des loyers. Comme il n'a pas trouvé moyen de réduire sa dépendance à l'égard de quelques grands immeubles situés au centre-ville d'Ottawa, le Ministère est très mal placé pour négocier les baux avec les propriétaires importants. Aussi le président du Conseil du Trésor a-t-il été poussé, en février 1982, à se plaindre d'une `` escalade exorbitante des tarifs de location de bureaux" que paie le gouvernement dans la Capitale nationale.

15. Le Comité a également remis en question l'évaluation qu'a faite le Ministère des locaux disponibles. Par exemple, au moment de renouveler le bail d'un grand immeuble d'Ottawa (Journal), le Ministère a fait savoir au Conseil du Trésor qu'aucun autre espace n'était disponible pour se rendre compte, après avoir rapidement lancé un appel d'offres de location, que de très nombreux locaux étaient, de fait, disponibles. Le Comité a également entendu une description du processus d'affectation spéciale et de réaffectation des immeubles aux ministères situés dans l'Outaouais, processus qui ressemblait au plus haut point à une partie de chaises musicales, jouée aux dépens des contribuables.

16. Le Vérificateur général a signalé que le Ministère avait agi en "amateur" en n'effectuant pas d'analyse du marché avant de conclure le contrat de 135 millions de dollars en vue de la location de l'immeuble Journal, à Ottawa. Le Comité juge inacceptable la façon dont le Ministère a conclu cette transaction et ce, pour deux raisons: en premier lieu, aucune analyse approfondie du marché comparable aux normes de l'industrie n'a été effectuée pour veiller à l'utilisation opportune des deniers publics et, en second lieu, le Ministère a trompé le Conseil du Trésor en déclarant, dans son mémoire, avoir effectué pareille analyse.

17. Vu l'importance de disposer de renseignements fiables pour prendre des décisions judicieuses, le Comité est grandement inquiet de ce que le Ministère, de son propre aveu, ne se soit pas fondé sur des données justes et détaillées pour chercher des locaux à bureaux. Les relevés qu'a effectués le Ministère à cet égard au cours des cinq dernières années ne témoignent d'aucun progrès en ce sens. Le Vérificateur général a fait savoir au Comité que les bases de données du Ministère demeurent incomplètes et non fiables, malgré les grosses sommes qui ont été dépensées en vue de leur amélioration. Le Comité s'attend que le tout récent "système d'inventaire des installations" du Ministère remédiera à la situation.

18. La piètre gestion du Ministère s'illustre également par le fait que les fonctionnaires supérieurs du Ministère n'ont pas eu recours à leurs propres ressources et qu'ils ont négligé d'appliquer les recommandations de leurs vérificateurs. Le Vérificateur général a été impressionné par le savoir-faire des vérificateurs du Ministère et la pertinence de leurs recommandations aux gestionnaires, "même si la plupart d'entre elles, n'ont pas été suivies".

19. Le Comité a remarqué qu'environ 760 000 mètres carrés de locaux du Ministère, soit 9%, sont inoccupés depuis le 1er avril 1984, à un coût considérable pour la Couronne. Le Comité considère comme inexcusable la mauvaise gestion que fait le Ministère de l'espace vacant et exigera de celui-ci qu'il s'acquitte de l'engagement qu'il a pris, lors d'un témoignage, de trouver preneur pour les locaux inoccupés, d'ici l'été prochain.

20. Le Comité désire également demander au Ministère d'expliquer un certain nombre d'engagements précis qu'il a pris lors de son témoignage relativement à la liquidation de propriétés inutilisées ou à l'occupation de locaux vacants. Au nombre de ces propriétés et bâtiments figurent l'immeuble 56, à Vancouver, l'immeuble du gouvernement du Canada à Scarborough, l'emplacement de la rue Dufferin, à Toronto, l'École normale d'Ottawa, l'édifice Mulligan, à Ottawa, l'ancien immeuble de la Banque du Canada, à Ottawa, la Phase IV de Place du Portage, à Hull, et l'édifice Daly, à Ottawa.

Recommandations

21. Pour remédier à la piètre gestion des locaux, le Comité recommande ce qui suit au Ministère:

a) élaborer un plan à long terme d'attribution de locaux aux ministères, ainsi qu'un plan d'action rationnel d'exploitation des locaux de la région de la Capitale nationale;

b) effectuer des études de marché en vue de l'adjudication des importants baux à loyer, selon des normes industrielles acceptables;

c) mettre en application un système d'inventaire fiable pour mesurer l'utilisation des locaux;

d) utiliser de façon productive les ressources de vérification interne;

e) utiliser ou liquider toute propriété inexploitée et louer les locaux vacants; et

f) rendre compte au Vérificateur général des progrès réalisés dans l'application des recommandations a) à e) ci-dessus d'ici au 31 juillet 1985.

22. Le Comité recommande au Vérificateur général d'examiner le rapport ministériel mentionné à la recommandation 21 f) ci-dessus et de lui en faire rapport d'ici au 30 août 1985.

Défaut d'informer les ministres

23. Étant donné que les fonctionnaires sont tenus de bien renseigner les ministres, c'est avec inquiétude que le Comité a appris par témoignage, que les ministres, individuellement ou collectivement, ne disposent pas de tous les renseignements nécessaires au moment de prendre des décisions. A titre d'exemple, le Vérificateur général a fait savoir au Comité que les fonctionnaires du Ministère n'avaient pas mis les ministres du Conseil du Trésor au courant d'un "contrat global" visant la location à bail de plusieurs immeubles d'Ottawa appartenant à la société Campeau. Le Ministère a négocié les baux de ces immeubles dans le cadre d'un contrat global mais les a soumis individuellement à l'approbation du Conseil du Trésor. Aussi, lorsque le Conseil du Trésor a donné une réponse qui ne correspondait pas à la position qu'avait prise le Ministère dans les négociations, de bonnes occasions ont été perdues et la Couronne a dû assumer un coût additionnel de 42 millions de dollars.

Tromperie

24. En ce qui concerne l'immeuble "Centennial Towers", situé à Ottawa, le Comité a comparé le dernier témoignage des représentants du Ministère aux témoignages antérieurs (à la lumière du deuxième rapport du comité, présenté en avril 1984). Lors des témoignages antérieurs, les fonctionnaires supérieurs du Ministère ont expliqué l'acquisition de

l'immeuble par le besoin urgent d'abriter le Service canadien du renseignement de sécurité, sans faire mention de la participation du Ministre. Dans le plus récent témoignage, la décision d'acquérir l'immeuble a été entièrement attribué au Ministre. Le Comité estime avoir reçu un témoignage trompeur. De plus, le Comité a remarqué que le tout dernier témoignage d'un représentant du Ministère contredit directement les affirmations qu'il a faites lors d'une entrevue télévisée en 1983 au sujet de la participation du Ministre dans cette affaire.

Favoritisme

25. Le favoritisme dont semble avoir joui un entrepreneur préoccupe vivement le Comité.

26. Certains des témoignages présentés au Comité indiquaient que le Ministère, en louant l'immeuble Journal, à Ottawa, de la société Campeau, se serait entendu sur un taux de location considérablement supérieur aux taux du marché en vigueur à l'époque. Le Vérificateur général a informé le Comité que le coût de réaménagement de l'immeuble, inclus dans le loyer, était infime par rapport au loyer.

Application du régime d'autofinancement

27. Dès le 1er avril 1985, le Ministère entend appliquer le premier volet de la politique gouvernementale sur l'autofinancement en imposant aux ministères des frais pour certains services de logement. Le Comité a fait remarquer que le Ministère n'avait pas encore instauré de système acceptable de comptabilisation des coûts, malgré une recommandation de la Commission Glassco à cet effet en 1962. Pour mettre sur pied un régime acceptable d'autofinancement, il est nécessaire de se fonder sur un système éprouvé de comptabilisation des coûts. Le Comité attend du Ministère qu'il démontre que son tout récent système de gestion financière satisfera à cette exigence, et ose croire que le Bureau du Contrôleur général l'approuvera.

Recommandations

28. En ce qui a trait à l'autofinancement, le Comité recommande ce qui suit:

a) que le Ministère présente au Vérificateur général des rapports provisoires (tous les six mois) sur l'application du régime d'autofinancement et ce, à compter du 1er octobre 1985;

b) que le Ministère démontre, dans les rapports susmentionnés, qu'un système efficace de comptabilisation

des coûts a bel et bien été établi; et

c) que le Vérificateur général évalue les rapports mentionnés en 28a) ci-dessus et qu'il renvoie la question au Comité.

Divulgation de renseignements dans la Partie III du Budget

29. Le Comité a remarqué que des renseignements sur les coûts relatifs à l'achat et à la location d'immeubles par le Ministère ont été divulgués dans la Partie III du Budget de l'exercice financier se terminant le 31 mars 1986. Le Comité encourage le Ministère à continuer de donner de tels détails dans le budget. Il y aurait en outre lieu d'y ajouter des renseignements sur l'application des principes relatifs au lancement d'appels d'offres.

Recommandation

30. En vue de favoriser la communication de renseignements dans la EPartie III du Budget, le Comité recommande au Ministère d'expliquer la façon dont il applique les directives du Conseil du Trésor, notamment sur l'appel d'offres et -l'adjudication de contrats.

Services d'architecture et de génie

31. Le Comité a ré marqué que le Ministère a consacré des ressources considérables aux services d'architecture et de génie. Le Comité estime que le Ministère doit démontrer dans quelle mesure ces ressources sont nécessaires d'une façon suivie et en justifier la dépense dans la Partie III du Budget.

Participation du Vérificateur général au comité de vérification du Ministère

32. Le Comité a remarqué que le Vérificateur général avait été invité à participer aux délibérations du comité de vérification du Ministère. Le Comité considère ce geste comme un important progrès vers l'application suivie des recommandations des vérificateurs internes et externes du Ministère.

33. Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (fascicules nos 6,
7,8,9 et 14, lequel comprend le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président
AIDEEN NICHOLSON

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le lundi 29 avril 1985

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

TROISIEME RAPPORT

1. Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié le rapport du Vérificateur général présenté à la Chambre des communes pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1984 et, en particulier, le chapitre 12 - Vérification intégrée du ministère de la Défense nationale (le Ministère).

2. Votre Comité remercie les témoins de leur collaboration.

Objectifs d'acquisition de matériel de défense

3. Outre la satisfaction de besoins d'ordre militaire, l'acquisition de matériel de défense devrait favoriser la réalisation d'un certain nombre d'importants objectifs du gouvernement. Votre Comité a remarqué qu'il avait été demandé au Ministère de prendre en considération des objectifs non militaires lors du choix d'éléments d'équipement majeurs tels que l'avion de chasse CF-18 et le radar destiné aux destroyers modernisés dans le cadre du programme "DELEX". Au nombre de ces objectifs non militaires figurent l'expansion industrielle et la création d'emplois que permettront les retombées industrielles (production, au Canada, de composantes de systèmes d'armement étrangers), le développement stratégique de secteurs industriels clés, la stimulation de la recherche et du développement, les retombées régionales, les objectifs ayant trait à la balance commerciale, ainsi que le respect des engagements pris en vertu d'accords internationaux comme le Programme de partage de la production de défense canada-américain.

4. Les dépenses extrêmement importantes engagées en vue de l'achat de systèmes d'armement de pointe semblent se justifier, au moins en partie, par les avantages non militaires qui en découlent. Votre Comité estime par conséquent nécessaire de mettre sur pied un système efficace qui permette d'évaluer dans quelle mesure l'acquisition de

matériel de défense favorise la réalisation d'objectifs non militaires.

Recommandations

5. Votre Comité recommande que le Ministère:

a) définisse dans la Partie III du Budget des dépenses les objectifs non militaires visés par chacun de ses grands projets d'immobilisations;

b) établisse, de concert avec le ministère de l'Expansion industrielle régionale et le ministère des Approvisionnements et Services, un système qui permette de déterminer dans quelle mesure ces objectifs non militaires sont réalisés;

c) explique, à la Partie III du Budget des dépenses, dans quelle mesure les achats militaires ont permis d'atteindre des objectifs non militaires; et

d) fasse parvenir par écrit à votre Comité sa réponse aux recommandations ci-dessus d'ici le 31 juillet 1985.

Gestion des grands projets de la Couronne

6. Le Vérificateur général a jugé grave le défaut du ministère de la Défense nationale et d'autres ministères de tenir les centres de décision au courant des coûts du cycle de vie des grands projets de la Couronne. Votre Comité s'inquiète de ce que le Parlement et le Conseil du Trésor ne soient pas bien renseignés sur le coût définitif des projets qu'ils approuvent.

7. En ce qui concerne l'avion de chasse CF-18, votre Comité prend note de la conclusion du Vérificateur général selon laquelle certains éléments indispensables n'avaient pas été inclus dans le budget initial approuvé par le Conseil du Trésor.

8. Le Ministère a déclaré que le processus d'estimation des coûts du cycle de vie du programme de la Frégate canadienne de patrouille avait été amélioré. Votre Comité attend du Ministère un compte rendu détaillé de cette amélioration.

9. A l'occasion du témoignage qu'il a entendu sur le contrat à long terme visant l'acquisition des CF-18 d'une valeur de plusieurs milliards de dollars, votre Comité a voulu s assurer que des garanties suffisantes protègent la Couronne contre une escalade exagérée des coûts pendant la durée du

contrat. Votre Comité craignait que la structure des contrats, comme l'a signalé le Vérificateur général, ne permette à l'entrepreneur, la McDonnell Douglas Corporation, de récupérer les pertes découlant du contrat principal (acquisition d'un avion équipé) au moyen du contrat visant l'acquisition de pièces de rechange. Votre Comité a aussi noté que les bénéfices ont été calculés en pourcentage de coûts indéterminés et que l'importance et la nature des modifications d'ordre économique apportées au contrat semblent favoriser la McDonnell Douglas.

10. Le Vérificateur général a attiré l'attention de votre Comité sur le fait que les dépenses en immobilisations engagées à l'égard des CF-18 ont été imputées au budget d'exploitation et d'entretien du Ministère, ce qui contrevient aux directives du Conseil du Trésor et dénature le processus de budgétisation du Ministère. Le Ministère a admis que le dossier du projet qu'il a présenté au Conseil du Trésor en 1979 manquait de précision et pouvait donner lieu à de mauvaises interprétations en ce qui concerne certains des postes budgétaires relevés par le Vérificateur général. Votre Comité estime que le Ministère n aurait pas dû soumettre, et que le Conseil du Trésor n'aurait pas dû accepter, pareil document. Votre Comité s'attend à ce que le Ministère améliore la qualité des documents qu'il présentera à l'avenir.

11. Le Vérificateur général a fait savoir à votre Comité que bon nombre des estimations initiales du prix des pièces de rechange des CF-18 n'étaient ni réalistes ni fiables. Votre Comité convient avec le Vérificateur général que des estimations aussi peu fiables influent sur la gestion future du programme des CF-18 par le Ministère. Votre Comité estime que le Ministère a le devoir d'établir le coût réel des pièces de rechange au tout début de la négociation des contrats afin d'obtenir un prix juste et de minimiser le coût global que doit assumer la Couronne.

12. Le Ministère a informé votre Comité que moins de 25 p. 100 des pièces de rechange des CF-18 ont été acquises de façon concurrentielle directement auprès des sous-traitants. Votre Comité a noté que le Ministère pourrait réaliser des économies en diversifiant ses sources d'approvisionnement et en achetant le matériel directement des fabricants (approvisionnement auprès de deux sources).

Recommandations

13. Votre Comité recommande que le Ministère:

a) établisse les coûts du cycle de vie dès le début de chaque grand projet d'immobilisations, y compris pour le

programme de la Frégate canadienne de patrouille;

b) inscrive ces coûts dans l'avant-projet soumis au Conseil du Trésor;

c) divulgue les coûts du cycle de vie de chaque grand projet d'immobilisations dans la Partie III du Budget des dépenses;

d) mette en pratique, dans la mesure du possible, le principe de l'approvisionnement auprès de deux sources pour les pièces de rechange et les composantes des CF-18; et

e) fasse parvenir par écrit à votre Comité sa réponse aux recommandations ci-dessus d'ici le 31 juillet 1985.

Amélioration des systèmes de traitement automatique des données (TAD)

14. Le Vérificateur général a indiqué à votre Comité que bon nombre des applications de TAD du Ministère ne répondaient pas aux besoins des utilisateurs ou n'étaient pas efficaces. De plus, le Vérificateur général a constaté qu'un certain nombre de ces systèmes ne pourraient vraisemblablement pas être efficaces dans une situation d'urgence.

15. Votre Comité a noté que le Ministère a commencé à prendre des mesures correctives en ce qui concerne les systèmes de TAD et les systèmes d'information sur la gestion du personnel depuis le dépôt du rapport de 1982 du Vérificateur général, mais il craint que les ressources consacrées à ces systèmes ne soient pas suffisantes et ne permettent pas d'assurer leur bon fonctionnement dans des situations d'urgence.

Recommandations

16. Votre Comité recommande:

a) que le Ministère présente au Vérificateur général d'ici le 31 juillet 1985 un rapport sur les mesures déjà prises ainsi qu'un plan d'amélioration des systèmes de TAD et d'information sur la gestion du personnel; et

b) que le Vérificateur général évalue le rapport précité et en rende compte à votre Comité d'ici le 30 août 1985.

Vérificateur interne

17. Le Vérificateur général a fait part à votre Comité des lacunes dans la fonction de vérification interne du Ministère. A son avis, la vérification interne des grands projets d'immobilisations doit être considérablement améliorée. De plus, le Ministère ne possède pas les compétences nécessaires pour faire une vérification interne intégrée. Selon votre Comité, l'importance de la vérification interne au sein du Ministère est telle qu'il y aurait lieu de confier cette fonction à un haut fonctionnaire qui verrait à ce que les améliorations nécessaires soient apportées et à ce que la qualité de la fonction de vérification interne soit relevée pour satisfaire aux normes établies par le Contrôleur général.

Recommandations

18. Votre Comité recommande que le Ministère:

a) nomme, au niveau de sous-ministre associé, un haut fonctionnaire qui serait désigné contrôleur et agent principal des finances et qui serait chargé de la fonction de vérification interne;

b) réponde par écrit à votre Comité d'ici le 31 juillet 1985 au sujet de la recommandation qui précède; et

c) soumette un rapport au Vérificateur général d'ici le 31 juillet 1985 sur les mesures déjà prises ainsi qu'un plan d'amélioration de la vérification interne.

19. Votre Comité recommande que le Vérificateur général évalue le rapport du Ministère dont il est fait mention à la recommandation 18c), et en rende compte à votre Comité d'ici le 30 août 1985.

20. Un exemplaire des Procès-verbaux et des témoignages s'y rapportant (fascicules nos 10, 11, 12 et 15, qui comprend le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis

Le président
AIDEEN NICHOLSON

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le mercredi 22 mai 1985

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de

présenter son

QUATRIEME RAPPORT

1. Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié le Rapport du Vérificateur général à la Chambre des communes pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1984, en particulier le chapitre 4 - Examen de la gestion de la trésorerie.

2. Votre Comité remercie de leur collaboration les témoins qui ont comparu devant lui.

Gestion de la trésorerie

3. Le Vérificateur général a informé votre Comité que les responsabilités de gestion de la trésorerie du gouvernement, que se partagent le ministère des Finances, le Bureau du Contrôleur général et le Cabinet du Receveur général, sont mal définie' et fragmentées. Aucun organisme précis n'est chargé de l'ensemble de la gestion de la trésorerie, y compris la coordination de cette activité. Votre Comité a constaté qu'on avait par conséquent laissé passer bien des occasions de réaliser des économies. Votre Comité estime qu'on ne peut tolérer qu'une situation aussi grave se perpétue.

4. Votre Comité est d'avis qu'il est préférable de conférer une sphère de responsabilité clairement définie à un seul haut fonctionnaire dûment investi par la loi du pouvoir d'exercer ses fonctions, au lieu de répartir la responsabilité financière entre plusieurs personnes et de demander à des comités interministériels de rendre des décisions.

5. Votre Comité souscrit donc d'emblée à la décision du Contrôleur général d'accepter la responsabilité de la gestion de la trésorerie. Votre Comité craint toutefois que le Contrôleur général n'ait pas le mandat voulu pour s'acquitter efficacement de cette responsabilité. Celui-ci doit avoir le pouvoir de faire appliquer ses décisions.

Recommandation nE 1

6. Votre Comité recommande que soient modifiés la Loi sur l'administration financière ainsi que d'autres lois et règlements s'y rattachant, afin de conférer au Contrôleur général du Canada les pouvoirs voulus pour qu'il soit entièrement responsable de tous les aspects de la gestion de la trésorerie.

Négociations avec les banques à charte

7. Votre Comité est très insatisfait des efforts déployés jusqu'ici par le ministère des Finances pour renégocier les accords conclus entre les banques et le gouvernement. Étant donné les coûts cités par le Vérificateur général, votre Comité estime inacceptable qu'aucune négociation officielle en face à face n'ait eu lieu depuis mai 1984, et le 19 avril 1985.

8. Soucieux que les négociations soient conclues et que les contribuables puissent réaliser des économies, votre Comité a insisté pour que les deux parties reprennent ces négociations. Il semblerait qu'elles se sont maintenant rencontrées et que les négociations sont en cours.

9. Selon votre Comité, le gouvernement devrait imposer un calendrier de règlement, dans les plus brefs délais, des différentes questions à régler avec les banques. Le Contrôleur général devrait ensuite appliquer le plus rapidement possible les nouvelles dispositions.

10. Compte tenu de ce qui précède, votre Comité est d'avis que les négociations futures devraient désormais incomber au Contrôleur général, qui recevrait l'aide du ministère des Finances et de celui des Approvisionnements et Services.

Recommandations nos 2,3 et 4

11. Votre Comité recommande:

a) qu'au plus tard le 14 juin 1985, le sous-ministre des Finances présente par écrit à votre Comité un rapport sur l'état des négociations actuellement engagées avec les institutions financières;

b) qu'une fois les négociations actuelles terminées, le Contrôleur général soit chargé, au nom du gouvernement du Canada, des négociations futures concernant les accords bancaires conclus avec les institutions financières; et

c) que le gouvernement envisage de faire des appels d'offre pour toute la gamme des services bancaires fournis par les institutions financières.

Pratiques de dépôt. de paiement, de perception et de facturation

12. Le Vérificateur général a conclu que si les

ministères mettaient plus de diligence à exécuter les opérations de facturation, de perception, de dépôt et de paiement, le gouvernement réaliserait des économies considérables. En réponse à cette critique du Vérificateur général, le Contrôleur général et le Sous-receveur général ont informé votre Comité que de nouvelles méthodes et techniques visant à améliorer la gestion de la trésorerie et à minimiser les retards des dépôts et virements de fonds seront implantées pendant l'exercice financier 1985-1986. Votre Comité a appris que ces nouvelles méthodes permettront de réaliser d'importantes économies d'ici au 31 mars 1986.

Recommandation nE 5

13. Votre Comité recommande que le Contrôleur général et le Sous-receveur général lui présentent par écrit au plus tard le 31 mars 1986, un rapport d'activité sur les économies réalisées grâce aux nouvelles méthodes et pratiques de gestion de la trésorerie.

14. Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules nos 5, 13, et 18, qui comprend le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président
AIDEEN NICHOLSON

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le mercredi 22 mai 1985

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

CINQUIEME RAPPORT

Conformément à son Ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, votre Comité recommande que le président, et le vice-président ou un membre du Comité et le greffier du Comité ou un attaché de recherche du Comité assistent à la réunion annuelle du Conseil canadien des comités des comptes publics qui aura lieu à Whitehorse (Yukon) du 7 au 11 juillet 1985 et que les coûts pertinents, y compris les frais de subsistance et de déplacement, leur soient remboursés.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages s'y

rapportant (fascicule no 18 qui comprend le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président
AIDEEN NICHOLSON

ANNEXE D

RAPPORT SUR LA VÉRIFICATION
DES RAPPORTS TRIMESTRIELS

RAPPORT SUR LA VÉRIFICATION DES RAPPORTS TRIMESTRIELS SUR LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT DÉPOSÉS PAR LE PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Conformément au paragraphe 153.1 (2) de la partie XII de la Loi sur l'administration financière, j ai examiné les rapports trimestriels sur les sociétés d'État déposés au Parlement par le président du Conseil du Trésor pour les quatre trimestres indiqués ci-dessous:

	Documents déposés au Parlement	
Trimestre se terminant le	Chambre des communes	Sénat
30 septembre 1984	13 décembre 1984	13 décembre 1984
31 décembre 1984	28 janvier 1985	5 février 1985
31 mars 1985	14 mai 1985	15 mai 1985
30 juin 1985	18 septembre 1985	19 septembre 1985

Il s'agit de mon premier rapport sur les rapports trimestriels susmentionnés. Les rapports en question contiennent des renseignements quant aux dates de dépôt, par les ministres responsables, des résumés (et des modifications apportées à ces résumés) des plans d'entreprise, des budgets de fonctionnement et des budgets d'investissements ainsi que des rapports annuels des sociétés d'État.

Ma vérification a comporté une revue des systèmes et des procédés utilisés par le Conseil du Trésor pour contrôler le calendrier établi pour le dépôt des résumés et des rapports annuels devant chaque chambre du Parlement et un examen des renseignements contenus dans chacun des rapports trimestriels.

Les quatres rapports trimestriels susmentionnés ont été déposés devant les deux chambres du Parlement conformément aux paragraphes 153.1(1) et (3) de la Loi sur l'administration financière et, à mon avis, suite à l'examen que j'en ai fait, les renseignements qu'ils renferment sont exacts et complets.

Le vérificateur général du Canada

Kenneth M. Dye, F.C.A.