INTRODUCTION

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
À LA CHAMBRE DES COMMUNES
POUR L'EXERCICE FINANCIER CLOS LE 31 MARS 1987

INTRODUCTION

La Loi sur le vérificateur général, S.C. 1976-1977, 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 mes attributions à l'égard des sociétés d'État dont j'ai été nommé vérificateur. La Loi sur le vérificateur général figure à l'annexe A du présent Rapport, et les articles pertinents de la Loi sur l'administration financière figurent à l'annexe B.

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 1987 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.

Conformément à l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général, j'ai l'honneur de déposer par la présente mon Rapport pour l'exercice financier clos le 31 mars 1987.

En tant que vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux se rapportant au Trésor (Fonds du revenu consolidé), j'ai effectué les examens et les enquêtes que j'ai jugés nécessaires pour me permettre de présenter mon Rapport conformément aux dispositions de la Loi sur le vérificateur général.

Mon Bureau a obtenu des ministères et organismes et du Bureau du Conseil privé l'information et les explications nécessaires jusqu'à maintenant, y compris des documents du Cabinet. Il reste que, dans plusieurs cas, on a beaucoup tardé à communiquer l'information à mes vérificateurs.

Ma vérification de l'acquisition de Petrofina Canada Inc. par le gouvernement du Canada, pour une somme d'au moins 1,7 milliard de dollars, reste inachevée. La Division de première instance de la Cour fédérale a statué que mon Bureau avait le droit d'obtenir les renseignements demandés. La majorité des membres de la Cour d'appel ont infirmé le jugement de la Cour fédérale. La Cour suprême du Canada a été saisie de cette affaire.

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre		Paragraphe
	Introduction	
1.	QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS	1.1
2.	SOMMAIRE GÉNÉRAL -- RAPPORT ANNUEL DE 1987	2.1
3.	NOTES DE VÉRIFICATION	3.1
	* * * * *	
4.	L'ÉTUDE DE LA GESTION ET DU CONTRÔLE FINANCIERS 4.1	
5.	REVENU CANADA -- DOUANES ET ACCISE	5.1
6.	LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE	6.1
7.	LE MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DES MINES ET DES RESSOURCES	7.1
8.	LE MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES	8.1
9.	LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE -- LES GRANDS PROJETS D'IMMOBILISATIONS	9.1
10.	LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE -- APPUI MATÉRIEL	10.1
11.	LE MINISTÈRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES 11.1	
12.	LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL	12.1
13.	LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS	13.1
14.	LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA	14.1

15. VÉRIFICATIONS SPÉCIALES
Signaler les actes de fraude 15.5
Vérification de la gestion des risques 15.17
Les grands projets d'immobilisations 15.26
La protection civile 15.93
Les micro-ordinateurs 15.167

16. SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LES RAPPORTS ANTÉRIEURS 16.1

17. LA CATÉGORIE DE LA GESTION 17.1

18. ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL 18.1

* * * * *

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

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÈT PARTICULIERS

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE D'UN INTÉRÈT PARTICULIERS

Table des matières

	Paragraphe
L'Étude de la gestion et du contrôle financiers	1.1
Rappel historique	1.8
Une nouvelle étude	1.13
Le contrôle financier	1.15
La gestion financière	1.16
Les problèmes	1.19
Une information insuffisante sur les coûts	1.22
En quête de réponses1.33	
Le cas des systèmes d'information de gestion financière et de l'utilisation des micro-ordinateurs 1.33	
Le cas du resserrement des ressources, de l'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministres et de la réduction des coûts à Transports Canada	1.47
Trois solutions 1.58	
Une première solution : revenir à l'essentiel	1.59
Une deuxième solution : l'obligation de rendre compte, une obligation qui va dans les deux sens	1.66
Une troisième solution : renouvellement du système des valeurs 1.71	
La gestion financière et le déficit national	1.83
Les trois volets du lien avec la gestion et le contrôle financiers 1.84	
L'analyse du déficit	1.95
L'évolution du déficit fédéral	1.96
Les éléments du déficit	1.99
Les raisons de la persistance des déficits	1.105
La dette du gouvernement fédéral	1.108
Une étude de la gestion de la dette	1.115
Autres points d'importance	1.116
Le ministère de la Défense nationale	1.117
Un retour sur les dépenses fiscales	1.125
La définition d'objectifs précis	1.134
L'information à l'intention du Parlement	1.142
Les parties III du Budget des dépenses	1.143
L'étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux	1.147

La vérification du respect des textes réglementaires
1.152

	Paragraphe
Les remises de droits	1.154
La gestion des ressources d'information	1.157
La Société Radio-Canada	
Le succès du plan de redressement	1.159
Programmes en cours et engagements futurs	1.160

1

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÈT PARTICULIERS

L'Étude de la gestion et du contrôle financiers

1.1 Mon septième Rapport annuel apporte, plus que ses prédécesseurs ne l'ont fait dans le passé, de bonnes et de mauvaises nouvelles. Il fait état de progrès marqués dans la gestion de l'appareil de l'État. Néanmoins, il dresse également une liste d'objectifs non réalisés et d'occasions ratées.

1.2 Cette évaluation globale exige que j'y ajoute dès lors deux réserves. La première, je l'ai faite à maintes reprises : un rapport de vérification, de par sa nature, met l'accent sur ce qui est négatif. Mon mandat m'oblige à signaler à la Chambre des communes des cas où «les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière»; «les règles et les procédures on été insuffisantes»; «des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avaient affectées»; «des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience»; et «des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies» (c'est moi qui souligne).

1.3 Le seul mandat qui me permette de signaler aux députés que, par exemple, un ministère s'est doté d'excellents procédés de gestion qu'auraient avantage à utiliser d'autres ministères, est cette phrase de la Loi sur le vérificateur général qui exige de ce dernier qu'il «signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes.» Des commentaires positifs du genre se retrouvent dans tout le présent Rapport. Simple question de justice et d'équilibre. Il faut, comme je l'ai souligné auparavant, beaucoup plus de mots pour décrire entièrement un problème que pour signaler un programme qui fonctionne bien. Ainsi, les chapitres peuvent donner l'impression que l'on voit tout en noir. Tout ce que je peux faire, c'est d'insister sur le fait que l'appareil gouvernemental, de manière générale, se porte bien. De nombreux programmes fonctionnent bien. De par sa nature, cependant, mon Rapport annuel fait qu'on insiste moins sur le côté positif des choses.

1.4 Ma deuxième réserve découle de la première. Je suis de plus en plus mal à l'aise à l'idée que l'on prenne pour acquis que la publication du Rapport annuel du vérificateur général est avant tout l'occasion pour les journalistes et les parties d'opposition de lapider le gouvernement au pouvoir ce qui, en retour, ne fait qu'alimenter le scepticisme des Canadiens vis-à-vis du gouvernement en général.

1.5 De nos jours, la part des gouvernements, au pays, s'élève pratiquement à la moitié de l'économie. Les activités du gouvernement fédéral touchent à plusieurs aspects de notre vie quotidienne. Il s'agit là d'une vaste opération, et elle présente ses problèmes. Néanmoins, les Canadiens ont collectivement choisi de voir leur

gouvernement jouer un si grand rôle dans notre économie, dans notre société, et dans la gestion de notre système d'aide sociale, de santé et d'éducation. Amoindrir la crédibilité du gouvernement n'arrange rien. Il n'y a rien à gagner non plus à saper de façon irréfléchie le moral des fonctionnaires. Ce n'est sûrement pas ma perception du rôle du vérificateur général.

1.6 Il nous faut un gouvernement. Il faut que les mécanismes fonctionnent bien afin de fournir aux Canadiens les services dont ils ont besoin et qu'ils méritent, afin de le faire de façon efficiente, économique et, dans le cas des programmes sociaux et des programmes de santé, avec humanité.

1.7 À mons sens, le travail de mon Bureau, ainsi que ce Rapport annuel à l'intention du Parlement, contribuent à la réalisation de cet objectif qui est de maintenir et renforcer les mécanismes du gouvernement.

Rappel historique

1.8 L'Étude de la gestion et du contrôle financiers qu'a réalisée mon prédécesseur, M. James J. Macdonell, de 1974 à 1976, est un exemple de la contribution du Bureau du vérificateur général à l'instauration de mécanismes gouvernementaux plus solides et meilleurs. L'un des résultats du rapport, publié en 1962, de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco) a été la décentralisation du contrôle financier. Les ministères se voyaient confier la tâche de mettre au point leurs propres systèmes financiers et, dans une large mesure, le contrôle financier des deniers publics est passé aux ministères. M. Macdonell a entrepris son étude afin d'évaluer la qualité des systèmes et des contrôles mis en place dans les ministères.

1.9 La conclusion de l'étude était que la gestion et le contrôle financiers étaient carrément insatisfaisants. Jim Macdonell, dans une phrase désormais célèbre, faisait la déclaration suivante dans son Rapport de 1976 : «Je m'inquiète sérieusement du fait que le Parlement - et, en réalité, le gouvernement - ne contrôle plus de façon efficace l'utilisation des deniers publics, ou semble près de perdre ce contrôle.» Il recommanda une nouvelle répartition des responsabilités au sein du Conseil du Trésor et la création d'un Bureau du contrôleur général qui devait répondre à des questions de gestion et de contrôle financiers. Le contrôleur général aurait pour tâche, entre autres, de fournir les normes qui doivent présider à la conception des systèmes de comptabilité et de communication de l'information financière à utiliser dans chaque ministère et organisme fédéral. Les ministères garderaient la responsabilité de la gestion et du contrôle financiers, mais les systèmes devraient servir aux agents financiers supérieurs des ministères à résumer les données et à fournir au contrôleur général un aperçu global de la situation financière du gouvernement.

1.10 Point n'est besoin que je décrive en détail les événements qu'a entraînés la publication du rapport de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers. Il y a eu entre autres la mise sur pied, par le gouvernement de l'époque, de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) qui en 1979, dans son rapport, donna confirmation des constatations du vérificateur général et décela un certain nombre de lacunes dans les mécanismes de responsabilité qui lient les ministères et les organismes centraux. L'un des résultats tangibles de la suite donnée à notre Étude de la gestion et du contrôle financiers fut la répartition des responsabilités au sein du Conseil du Trésor, recommandation que présentait l'étude, ainsi que la création du Bureau du contrôleur général. Une fois nommé le premier contrôleur général du Canada, on a commencé à mettre en place les procédés financiers et les systèmes d'information nécessaires à une saine gestion et à un bon contrôle des opérations du gouvernement.

1.11 Citons parmi les importants jalons dans cette voie la publication en 1978, par le contrôleur général, de normes de vérification interne, l'instauration en 1979 du système de gestion des secteurs de dépenses, le lancement, toujours en 1979, du perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion, l'établissement en 1981 de lignes directrices sur l'évaluation des programmes et, cette même année, l'introduction de plans détaillés des dépenses, soit la partie III du Budget des dépenses, que doit publier chaque ministère.

1.12 Mon Bureau, dans ses rapports de vérification intégrée, a fait le point au cours des ans sur la façon dont chaque ministère a mis en oeuvre ces projets. Nous avons également effectué des études d'envergure gouvernementale qui portaient, entre autres choses, sur la vérification interne, l'évaluation des programmes, et le rôle des agents financiers supérieurs dans les ministères.

Une nouvelle étude

1.13 Nous avons décidé que le temps était venu de faire une évaluation plus poussée de tout ce qui s'était passé au cours des dix dernières années afin d'essayer de déterminer les répercussions des nouvelles mesures mises en place en grande partie à la suite de la première étude que notre Bureau avait faite de la gestion et du contrôle financiers et à la suite des travaux de la Commission Lambert. Il y a deux ans, j'ai donc autorisé la réalisation d'une nouvelle étude qui devait examiner et évaluer la qualité des pratiques actuelles de gestion et de contrôle financiers utilisées au sein de l'administration fédérale. Une bonne partie du Rapport de cette année est consacrée aux constatations faites au cours de cette dernière étude. Le chapitre 4 présente les principaux résultats de notre nouvelle étude de la gestion et du contrôle financiers et les chapitres qui suivent donnent une description détaillée de notre examen de ministères particuliers.

1.14 Les constatations sont à la fois encouragantes et troublantes : encouragantes en ce sens que des défauts sérieux ont été corrigés, notamment dans le

secteur du contrôle financier; troublantes, notamment dans le domaine de la gestion financière, parce que tous les avantages que l'on comptait tirer de tous les efforts accomplis pour concevoir et mettre en place les nouveaux procédés ne semblent pas s'être matérialisés. Je reviendrai sur ces déceptions, je soulignerai certains faits qui pour moi ont une signification spéciale et je tenterai de voir quelles pourraient être les causes plus profondes des symptômes qu'a révélés notre étude.

1.15 **Le contrôle financier.** Commençons par les bonnes nouvelles. Notre étude nous permet de constater une importante amélioration des contrôles financiers. Le gouvernement dispose maintenant de systèmes et de procédés qui facilitent l'exercice des contrôles financiers essentiels. Les ministères ont corrigé les faiblesses fondamentales relevées dans les années 70. Les dépenses du gouvernement fédéral s'élevant à plus de 100 milliards de dollars par année, la protection des deniers publics exige que l'on s'assure de l'exactitude des sommes versées, et que l'on voie à ce que ces sommes soient versées aux personnes à qui elles sont dues, ceci dans les délais prescrits. Il y a une dizaine d'années, le vérificateur général ne pouvait fournir l'assurance que cela se passait ainsi. Aujourd'hui, je le peux. La structure essentielle est en place. Exception faite de quelques cas, les contrôles financiers fonctionnent bien.

1.16 **La gestion financière.** Dans le cas de la gestion financière, c'est une autre histoire bien que nous ayons relevé là aussi des éléments positifs. Si l'on peut définir le contrôle financier comme l'outil qui assure la comptabilisation correcte et la protection des éléments d'actif de l'État et qui fournit la garantie que les fonds sont dépensés aux fins prévues et selon les montants autorisés par le Parlement, la gestion financière exige alors des décideurs qu'ils connaissent parfaitement les répercussions financières de leurs décisions, qu'ils voient à ce que les deniers publics soient utilisés en tenant dûment compte de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité et qu'ils puissent avoir en main une information qui les rendra entièrement responsables de l'usage qu'ils ont fait de l'argent des contribuables.

1.17 En résumé, une bonne gestion financière signifie qu'avec les fonds publics, on devrait obtenir des résultats valables et l'optimisation des ressources. Cela n'est toujours pas une réalité. Notre étude traite de ces problèmes.

1.18 Débutons sur une note encourageante. Je cite ici le chapitre 4 du présent Rapport :

> Il y a eu, bien sûr, des progrès au cours des dix dernières années. Certains outils existent qui, polis et correctement utilisés, pourraient aider à ouvrir de nouvelles avenues en gestion. L'évaluation des programmes est un des moyens de mesurer l'efficacité des activités gouvernementales. La Partie III du Budget des dépenses est l'un des outils qui a permis de fournir aux députés plus de renseignements sur les ministères. Ces derniers s'intéressent davantage, maintenant, à la gestion et au contrôle

financiers. Nous avons remarqué que, dans plusieurs ministères, des gestionnaires de rang supérieur avaient pris des mesures pour améliorer l'information décrivant les incidences financières des décisions qu'ils ont à prendre. Bien souvent, la rareté des ressources a fait réaliser aux gestionnaires qu'ils devaient utiliser de manière plus efficiente et plus efficace les ressources mises à leur disposition. Plusieurs des ministères examinés ont fait de remarquables progrès au cours des deux dernières années.

1.19 **Les problèmes.** Je tiens à faire connaître mes commentaires sur plusieurs des problèmes persistants que notre Étude de la gestion et du contrôle financiers nous a permis de relever. Tout en faisant ressortir ces problèmes, j'incite le lecteur intéressé à prendre connaissance de l'ensemble de l'étude, à lire non seulement le chapitre 4 mais également les observations détaillées que nous présentons dans les chapitres consacrés aux ministères. Avant de traiter en profondeur de quelques problèmes persistants qui expliquent, à mon avis, certaines des constatations de notre étude, je veux simplement mettre l'accent sur les questions qui ont trait précisément à la gestion financière et qui présentent une importance et un intérêt particuliers.

1.20 Voici ce que révèle notre étude :

-Les systèmes comptables de l'administration fédérale produisent un fort volume de données, mais elles ne véhiculent que rarement le genre d'information financière dont les gestionnaires ont besoin pour gérer.

-Lorsque les decideurs mettent de l'avant de nouveaux programmes et de nouveaux projets d'immobilisations, la qualité de l'information varie d'un ministère à l'autre et d'un projet à l'autre.

-Dans la plupart des cas, l'établissement des budgets au sein des ministères demeure un processus d'affectation des ressources basé en gros sur ce que comportaient les programmes au cours des exercices précédents.

-Les gestionnaires disposent rarement de l'information financière dont ils ont besoin pour s'assurer qu'il y a utilisation optimale des ressources lors de la réalisation de leurs programmes.

-Peu d'instruments systématiques de mesure de l'efficacité ont été mis au point. La valeur du concept de «cadre du plan opérationnel» reste à prouver; le système est peut-être imparfait. L'introduction de l'évaluation des programmes a ralenti.

-En ce qui a trait aux instruments de mesure de l'efficience, dans la plupart des cas, ou ils n'existent pas, ou ils sont insatisfaisants, ou ils ne servent pas à accroître l'efficience.

-Souvent on ne dispose pas de l'information sur les coûts nécessaire pour décider de la répartition des ressources ou pour calculer les recouvrements de coûts.

-Peu de gestionnaires se voient obligés de rendre compte de l'efficience ou du rapport coût-efficacité de leurs opérations.

-L'obligation qu'ont les ministères de rendre compte de leur administration financière aux organismes centraux est faible.

-Les parties III du Budget des dépenses fournissent aux députés une information valable sur l'existence des programmes. Cela ne va si bien lorsqu'il s'agit de renseigner les élus du peuple sur le rendement des programmes et sur la qualité de l'utilisation des ressources.

1.21 Ces questions sont examinées à fond dans les chapitres du présent Rapport qui traitent de notre étude. Un point en particulier me trouble en tant que comptable, et c'est la question de l'information sur les coûts.

1.22 **Une information insuffisante sur les coûts.** Personne, et surtout pas des gens d'affaires, ne songeraient à administrer une entreprise sans au préalable avoir une certaine idée des coûts. Une personne, dans le cas d'une opération aussi simple que l'achat d'une maison, doit tenir compte non seulement du prix demandé, mais également du coût de l'hypothèque à contracter, du montant des taxes foncières, des coûts probables des réparations à effectuer à court ou à long terme, du coût annuel du chauffage et de l'électricité, et ainsi de suite. Dans une entreprise, la question des coûts est encore plus cruciale. En regard des revenus escomptés, il faut pouvoir se donner une estimation de toute une gamme de dépenses, non seulement pour la période où s'amorce le projet, mais également pour toute sa durée. Une entreprise du secteur privé qui ne posséderait pas cette information sur les coûts s'acheminerait certainement vers la faillite.

1.23 Notre étude a révélé que, pour un trop grand nombre de programmes et de projets fédéraux, souvent on ne dispose pas de l'information sur les coûts nécessaire à la prise des décisions sur l'affection des ressources et la gestion des opérations. Et les gestionnaires ont rarement à justifier les coûts des programmes dont ils ont la responsabilité tant et aussi longtemps qu'ils s'en tiennent aux budgets qui leur sont alloués.

1.24 Par exemple, notre vérification du ministère des Transports (chapitre 13) nous apprend que l'information sur les coûts est incomplète et pas toujours fournie en temps opportun. Cela a d'autant plus d'importance, comme je le préciserai très bientôt dans mes remarques, que le ministère s'est engagé dans un important programme de réduction des coûts.

1.25 Dans le cas des neufs aéroports qui doivent pouvoir s'autofinancer dans le cadre du Fonds renouvelable des aéroports, l'information sur les coûts est insuffisante au point de rendre très difficile, du moins le jugeons-nous ainsi comme vérificateurs, l'établissement et la justification des tarifs ainsi que le contrôle des coûts. Le ministère, à cause de l'absence d'une information opportune sur les coûts, ne sait pas toujours, pour ce qui est des grands secteurs où il fonctionne sur une base quasi commerciale, si chaque mois, il fait des profits ou subit des pertes. L'information sur les coûts pourrait aider le ministère à cerner les pertes évitables. Elle contribuerait également à un meilleur recouvrement des coûts et aiderait les gestionnaires à contenir frais et dépenses.

1.26 Ce genre d'information est crucial. Les décideurs, y compris les députés, ont besoin de connaître non seulement les coûts à court terme mais aussi à long terme des projets mis en oeuvre. Les gestionnaires des opérations ont besoin de savoir le coût réel de leurs opérations. Je me demande, par exemple, combien de gestionnaires connaissent ce qu'il en coûte réellement d'ajouter à leur effectif un employé de niveau supérieur. Ce n'est pas seulement une question de salaire et d'autres frais évidents comme les cotisations aux régimes de retraite ou même de frais occasionnels comme les frais de réinstallation. Il faut tenir compte de coûts de longue durée comme ceux de l'aire de travail et des services de soutien à fournir. Un gestionnaire qui cherche à apprécier l'importance des coûts devrait pouvoir trouver facilement ce genre d'information.

1.27 À une échelle plus vaste, il est primordial d'établir une estimation réaliste du coût complet du cycle de vie de chaque projet afin de pouvoir déceler les possibilités d'améliorer l'efficience et de réduire les coûts. Les estimations de ce genre doivent comprendre des aspects comme le coût de la tenue des stocks, le coût d'entretien des immeubles, le coût du financement des créances non recouvrées, les coûts de remplacement et les coûts générés par le fait de ne pas effectuer un remplacement qui doit être fait. Voilà des exemples évidents du genre d'information sur les coûts dont a besoin toute entreprise, qu'elle soit du secteur privé ou du secteur public.

1.28 J'aimerais ici qu'on me comprenne bien. L'accent que je mets sur cette question n'indique pas que je désire l'imposition de systèmes raffinés d'information sur les coûts qui couvrent l'ensemble de l'administration fédérale. Les techniques modernes d'information permettent aux décideurs, par leur souplesse, de calculer les principaux coûts initiaux et coûts permanents d'un projet et elles peuvent également procurer aux gestionnaires des opérations des données sur les coûts qu'ils peuvent contrôler.

1.29 C'est ce genre de mécanismes simples que j'aimerais retrouver. Je demanderai à nos vérificateurs de relever des cas où des ministères ont négligé de se doter de ces mécanismes. Je signalerai également l'aspect positif des choses comme la mise en place et le bon fonctionnement de systèmes valables d'information sur les coûts.

1.30 Ce qu'il faut surtout, c'est un environnement dans le cadre duquel on récompense les gestionnaires qui réussissent à réduire les coûts tout en maintenant, et même en améliorant les services. Cet environnement n'existe pas présentement. Tant qu'il en sera ainsi, je doute fort qu'il soit possible de mettre au point des systèmes valables d'information sur les coûts.

1.31 Si l'on revient à la litanie des problèmes de gestion financière relevés au cours de notre étude, il faut en arriver à la conclusion que, compte tenu du temps, des efforts, de l'organisation et des sommes investis dans divers projets de structuration destinés à améliorer la gestion financière au fédéral au cours des années qui ont suivi la première étude du Bureau sur la gestion et le contrôle financiers ainsi que le rapport de la Commission Lambert, la lecture de nos présentes observations est plutôt déprimante.

1.32 Pourquoi les problèmes perdurent-ils? Si les problèmes persistants que pose la mise en place d'une saine gestion financière au fédéral sont perçus comme des symptômes d'un malaise plus profond, quelle est donc la nature de ce mal sous-jacent? Le Rapport de cette année, à mon avis, propose quelques réponses. Ces dernières, je les formule selon deux axes de recherche.

En quête de réponses

1.33 **Le cas des systèmes d'information de gestion financière et de l'utilisation des micro-ordinateurs.** Le Rapport de cette année traite longuement de l'utilisation des techniques de traitement électronique de l'information dans les ministères. Les gouvernements sont de plus en plus engagés dans la collecte et la communication de l'information. Les systèmes électroniques d'information devraient donc offrir des possibilités considérables de réduire les coûts et de rendre plus efficientes les activités du gouvernement. Ce dernier possède en effet un vaste assortiment de systèmes informatiques et il continue d'investir plus d'un milliard de dollars par année pour le traitement des données. Le présent Rapport, dans les chapitres consacrés à notre Étude de la gestion et du contrôle financiers -notamment dans celui qui traite du ministère des Approvisionnements et Services (chapitre 11) - examine la place qui est faite à l'informatique dans les systèmes de gestion financière. Le lecteur trouvera également dans le chapitre réservé aux vérifications spéciales (chapitre 15) les résultats de notre examen de l'introduction des micro-ordinateurs au sein de l'administration fédérale.

1.34 Nos constatations, dans le cas des grands systèmes, étaient décourageantes. Nous avons découvert toute une gamme de projets ratés, de dépassements de coûts, de piètre rendement dans le fonctionnement, de doubles emplois et de gaspillage pur et simple. C'est une saga de millions de dollars mal utilisés. Plus difficiles à quantifier, mais néanmoins coûteuses, au-delà de tout moyen de les mesurer, sont les possibilités ratées : les années-personnes qu'il aurait été

possible de consacrer à des tâches plus utiles que celle de remplir à la main des fiches de compte; l'information financière précise et utile qu'il aurait été possible de fournir en temps opportun; les manières nouvelles et novatrices qu'il aurait été possible d'utiliser pour offrir des services financiers si les millions consacrés aux systèmes informatiques avaient été gérés de façon plus productive.

1.35 Que s'est-il donc passé? Les ministères, après tout, devraient être capables de mettre au point des systèmes informatisés de gestion financière. Les fonds ne manquent pas, mais ce que nos chapitres décrivent, toutefois, c'est une tendance généralisée à ne pas tenir compte des principes d'une saine gestion. Il n'existe pas d'obligation précise de rendre compte de la réalisation des projets dans les délais et les limites budgétaires prévus. On ne relève ni ne communique tous les coûts; tant qu'il y en a en caisse, on continue à consacrer des fonds aux projets même si les estimations initiales sont de loin dépassées. On met de cinq à huit ans pour réaliser certains projets. Pendant tout ce temps, il y a changement radical des besoins des utilisateurs, modification des lois, évolution rapide de la technologie de base ainsi qu'un fort roulement des gestionnaires de projet et des cadres supérieurs. En bout de ligne, on se retrouve avec un mélange hétéroclite de promesses, d'estimations et de décisions changeantes.

1.36 Il n'est donc pas étonnant que nos vérificateurs aient constaté que les coûts échappaient souvent à tout contrôle et que l'on avait raté des occasions de tirer avantage de la technologie. Plusieurs des systèmes auxquels tant d'efforts et d'argent ont été consacrés n'ont pu combler les besoins des ministères et ont été abandonnés ou sont sur le point d'être remplacés.

1.37 Il me faut également souligner que tous ces échecs ne peuvent être imputés au fait que les ministères ont à fonctionner dans un contexte politique. Aucune preuve n'indique que des facteurs extérieurs aient contribué à engendrer les vastes problèmes vécus au cours de la mise au point des systèmes. Toute l'histoire n'est qu'une succession de mauvaises nouvelles pour les contribuables du Canada.

1.38 Toutefois, notre vérification spéciale de l'introduction des micro-ordinateurs au sein du gouvernement rend un autre son de cloche. Notre étude révèle une utilisation créative des micro-ordinateurs dans bon nombre de ministères. Au mois de mars 1986, le gouvernement fédéral disposait de 12 000 micro-ordinateurs, ce qui équivaut au quart de ses postes informatisés de travail.

1.39 L'utilisation de ces appareils au sein du gouvernement ne va pas sans problème. Notre examen a révélé que l'achat des micro-ordinateurs se fait souvent sans se soucier d'intégrer cette opération à un plan général d'utilisation de la technologie de l'information. L'informatisation de systèmes financiers locaux se fait trop souvent de façon isolée, sans que l'on coordonne le tout avec les systèmes financiers centraux du ministère. On n'accorde pas suffisamment d'attention, au moment de

l'achat, aux coûts à long terme de la formation et aux autres coûts liés à la mise au point des applications. Il y a lieu également de s'inquiéter au sujet de la protection de l'information emmagasinée à l'aide des micro-ordinateurs.

1.40 Dans l'ensemble, toutefois, l'expérience est positive. Le micro-ordinateur prouve déjà qu'il peut contribuer au déroulement économique, efficient et efficace des opérations de l'administration fédérale. Il est utilisé avec succès pour une foule de tâches qui existaient déjà mais que les personnes et les équipes peuvent désormais effectuer mieux et plus rapidement, et il permet de réaliser des choses entièrement nouvelles.

1.41 Un élément essentiel, à mon avis, est le fait que le fonctionnaire dispose là d'un outil souple qui non seulement permet d'innover et y incite, mais qui également permet à l'individu de se valoriser en l'incitant à faire son travail mieux, plus rapidement et à un moindre coût.

1.42 Il ne faudrait pas, à partir de notre étude, tirer des conclusions erronées. Premier point, les micro-ordinateurs ne sont pas là pour remplacer les gros ordinateurs qui permettent de fournir au gouvernement, et d'emmagasiner pour lui, la masse d'information dont il a besoin. Deuxième point, il ne faut pas avoir la naïveté de croire que les micro-ordinateurs amélioreront automatiquement l'optimisation des ressources. Il faut pour cela s'en servir dans un contexte organisationnel planifié et conçu pour tirer plein profit des avantages qu'offrent ces appareils.

1.43 Une chose m'intéresse et m'intrigue tout à la fois. Alors que nos observations de vérification sur la mise au point des grands systèmes informatisés de gestion financière sont très fortement négatives, celles qui portent sur l'utilisation des micro-ordinateurs dans les services du gouvernement sont, de manière générale, positives.

1.44 «Dans les petits pots, les bons onguents». Voilà, en partie, réponse à ce dilemme apparent. D'une part, la mise au point d'un système micro-informatique est relativement simple et les chances de réussite sont grandes puisque seulement une ou deux personnes sont habituellement mises à contribution et qu'elles sont en fin de compte celles qui feront usage du système. À ce que j'ai pu voir, cependant, la mise au point de nos jours, dans un ministère, de vastes systèmes financiers d'ensemble constitue un processus incroyablement complexe qui exige la participation d'un grand nombre de personnes qui tentent, pendant de long mois, d'ajuster leur mire sur une cible qui se déplace constamment.

1.45 Il y a, à mon avis, une leçon à tirer du succès des plus petits systèmes, leçon dont on pourrait s'inspirer pour l'élaboration des très grands systèmes. En effet,

on ne risquera pas l'argent des contribuables si les buts sont définis avec précision, si les gestionnaires s'engagent dans les projets et acceptent d'en rendre compte. Et si, en outre, ces grands projets peuvent être subdivisés en segments pratiques, chacun étant confié à de petites équipes formées de personnes consciencieuses et soucieuses de livrer le produit dans les délais fixés.

1.46 Ce sont, en effet, les personnes et les équipes intéressées, enthousiastes et novatrices qui tirent le mieux profit des possibilités offertes par les micro-ordinateurs - et il est manifeste que ce soit le cas au sein de l'administration fédérale. Voilà qui semble faire mentir le préjugé ridicule et stupide qui veut que le fonctionnaire ne soit qu'un simple d'esprit sans imagination dont les cellules grises n'ont jamais fonctionné. De façon plus sérieuse, il faut y voir avant tout l'indication d'un potentiel trop souvent étouffé au sein de la fonction publique, d'un enthousiasme et d'une capacité à innover que l'on semble avoir brimés depuis trop d'années déjà.

1.47 **Le cas du resserrement des ressources, de l'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministres et de la réduction des coûts à Transports Canada.** Dans presque tous les ministères, il y a désormais réduction du volume général des ressources à utiliser. Ce resserrement va de pair avec les initiatives nouvelles du gouvernement de donner plus de pouvoir sur ces ressources aux ministres et aux ministères. Cet accroissement de flexibilité a pour objectif déclaré de favoriser une gestion plus productive dans les ministères. J'ai indiqué dans mon Rapport de l'an dernier que je surveillerais avec grand intérêt la mise en application de cette nouvelle philosophie. J'y vois une approche novatrice qui incite à une utilisation plus sage des deniers publics. Cette année, nous avons, dans notre Étude sur la gestion et le contrôle financiers, examiné l'introduction du régime d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministres. Bien que nous soyons d'accord avec les principes de base, nous exprimons certains doutes en ce qui concerne les processus mis en cause. Toutefois, ce régime n'en est qu'à ses débuts et je demeure confiant.

1.48 De plus, le chapitre 13 du présent Rapport, qui traite de la gestion et du contrôle financiers au ministère des Transports renferme quelques observations très intéressantes sur l'application d'un plan important de réduction des coûts au sein de ce ministère, au cours de la période allant de 1985 à 1991.

1.49 Ce plan s'avère important, non seulement à cause de la réduction des dépenses qu'il permet de réaliser, mais surtout à cause du genre d'attitudes qu'il a engendrées. Les personnes qui ont effectué la vérification m'ont indiqué que non seulement il y avait eu des améliorations concrètes de la gestion financière, notamment au cours des deux dernières années, mais que les gestionnaires se souciaient davantage de la question des coûts. L'attitude des gestionnaires des opérations et des décideurs de l'administration centrale vis-à-vis d'une meilleure gestion financière est positive. Ils croient que les objectifs fixés pour la réduction du déficit imposent comme cible au ministère des économies à réaliser. Exception faite des secteurs de la gestion des éléments d'actif et des systèmes généraux d'information financière, les éléments de

base, ou les systèmes qui garantissent une bonne gestion financière, sont pour la plupart en place, ou devraient l'être dans un avenir plus ou moins rapproché. On perçoit un changement d'attitude qui amène une culture nouvelle au sein du ministère. Les employés y parlent spontanément de la différence entre la période qui a précédé la réduction du déficit et celle qui a suivi.

1.50 Une hirondelle ne fait pas le printemps - il me faut faire une mise en garde. La réduction des coûts ne doit pas être une fin en elle-même. L'objectif ultime est l'offre de programmes et de services de qualité. Il faut, et cela nous l'indiquons clairement dans notre Étude de la gestion et du contrôle financiers, qu'on puisse disposer d'une information financière appropriée sur les programmes, sans quoi la seule réduction des coûts ne constituera au mieux qu'un outil rudimentaire, et pourrait même, dans la pire des éventualités, faire plus de mal que de bien.

1.51 Cela dit, notre équipe qui a fait la vérification de Transports Canada souligne que dans le cas, par exemple, des projets d'immobilisations, la qualité et l'efficacité des analyses et des conseils financiers se sont grandement améliorées au cours des deux dernières années, en partie du fait de l'obligation de se partager des ressources rares, situation attribuable aux restrictions qu'a imposées la lutte au déficit.

1.52 Un projet qui démontre l'attention accrue accordée au recouvrement des coûts a été l'établissement d'un centre amélioré de prédédouanement pour les États-Unis, à l'aéroport Lester B. Pearson de Toronto. Le ministère a vu à ce que les bénéficiaires principaux, c'est-à-dire les transporteurs aériens, signent des engagements avant que ne débutent les travaux de ce projet évalué à 5,2 millions de dollars, travaux qui devraient être terminés en octobre 1987.

1.53 Le projet de construction d'un troisième terminal à cet aéroport est une autre illustration de l'approche qu'utilise désormais le ministère. Ce dernier a évalué les options qui s'offraient pour réduire la congestion des deux terminaux présentement en opération et il a choisi, comme la solution le plus rentable, la construction d'un troisième terminal. Le ministère a demandé qu'on lui présente des propositions qui respecteraient ses exigences pour le financement et l'exploitation du troisième terminal. Après évaluation, une solution proposée par le secteur privé fut retenue.

1.54 Ces exemples prouvent vraiment que la combinaison de l'autonomie ministérielle et d'une restriction des fonds peut susciter des initiatives qui se traduisent par des décisions valables.

1.55 Je fais le lien entre ces observations et les constatations positives tirées de notre étude de l'utilisation des micro-ordinateurs.

Les fonctionnaires, si on leur donne des buts précis, les outils dont ils ont besoin et une autonomie d'action, peuvent voir à ce que les programmes et les services du gouvernement soient offerts au moindre coût, et ils seront fiers de le faire.

1.56 La motivation à agir ainsi et à se doter des outils nécessaires doit être engendrée par un système de valeurs qui incite à la fierté d'économiser plutôt qu'à la dépense. Il faut également à cet égard supprimer les obstacles qui, selon les fonctionnaires, les empêchent de donner leur meilleur rendement.

1.57 Je sais que je répète ici ce que j'ai dit maintes et maintes fois depuis que j'occupe le poste de vérificateur général - l'implantation de systèmes et de processus qui puissent améliorer la gestion financière ne donneront jamais les résultats souhaités à moins que les gens qui les utilisent ne soient convaincus en eux-mêmes de l'importance vitale de l'utilisation optimale des ressources. Mes inquiétudes à ce sujet sont accrues par les constatations tirées de notre Étude de la gestion et du contrôle financiers. Nos chapitres, cette année, nous apprennent que, dans plusieurs cas, les systèmes et les processus requis pour une bonne gestion financière pourraient déjà être en place, mais qu'on ne manifeste pas grand enthousiasme, dans les ministères, à se prévaloir de ces systèmes. Il semble que trop souvent les choses se passent comme si les gestionnaires se disaient : «Les organismes centraux veulent que nous fournissions de l'information financière, de l'information sur les programmes, ainsi que des mesures de notre efficience et de notre efficacité. Fort bien. Nous allons le faire. Mais fournir cette information n'a rien à voir avec nos tâches quotidiennes dont on nous demande de s'acquitter. C'est ennuyeux et nous le faisons sans enthousiasme.

Trois solutions

1.58 Cette façon de réagir demande une solution rationnelle et je crois qu'il est possible d'y apporter des réponses et des solutions. J'en propose trois. Les deux premières solutions existent d'ores et déjà. La troisième parle de solution à long terme, de réforme en profondeur. Ce qu'elles sont en commun, c'est qu'elles ont toutes trait aux attitudes et aux valeurs à privilégier et à la mise à contribution des aptitudes, de l'esprit inventif et de l'enthousiasme des personnes.

1.59 **Une première solution : revenir à l'essentiel.** Ce n'est pas seulement au sein de la fonction publique que les systèmes imposés de l'extérieur sont perçus comme mal adaptés aux besoins des gestionnaires des opérations. Les publications comptables fournissent de nombreux exemples de gestionnaires hiérarchiques du secteur privé qui sont irrités par les exigences en matière de rapports imposées de l'extérieur et qu'ils perçoivent comme non pertinentes. Ce qu'il faudrait, c'est peut-être revenir à l'essentiel : se demander ce qui a du sens et ce qui est important lorsqu'il s'agit de faire fonctionner un ministère et d'administrer ses programmes. De quelle information faut-il disposer pour la planification et le contrôle à l'échelle locale? Au lieu de chercher à obtenir cette information de systèmes conçus essentiellement pour répondre à des exigences en matière de rapports externes, pourquoi ne pas concevoir

et mettre en somme sur place des systèmes internes simples qui soient conformes aux exigences des programmes et de la stratégie adoptée par chaque ministere. Il faudrait toujours s'assurer, évidemment, que ces systèmes permettent de compiler et de fournir l'information nécessaire à l'exercice des contrôles centraux à des fins d'obligation de rendre compte.

1.60 L'optimisation des ressources doit constituer un point de mire fondamental. Les chapitres du Rapport de cette année révèlent qu'il existe de très grandes possibilités d'améliorer la productivité dans les ministères. Autrement dit, ces derniers, avec les mêmes ressources, pourraient faire plus et mieux. Nos travaux de vérification nous ont également permis de constater que les gestionnaires supérieurs ignorent souvent l'existence de telles possibilités, même si les ministères recueillent des montagnes de données et impriment chaque année des millions de pages d'information sur leurs opérations. Là où les gestionnaires connaissent l'existence de possibilités de ce genre, il arrive souvent qu'ils les laissent aller.

1.61 Pourquoi devrait-il en être ainsi? La question vaut la peine d'être posée. Je signale, soyons positifs, qu'il y a des cas où des ministères ont amélioré de façon significative le rendement de programmes précis. J'ai l'intention d'examiner plus à fond cette question et d'autres questions de productivité au cours de l'année qui vient et de publier les résultats de mon étude dans mon Rapport de 1988.

1.62 Définir ce que l'on entend par «efficacité des programmes» est devenu une démarche si complexe que le processus d'évaluation en a été ralenti. Il y en a pour affirmer que mesurer l'efficacité de programmes du gouvernement dont les résultats sont souvent impalpables tient de l'impossible. Pourtant, les gouvernements ne sont pas les seuls à s'être engagés dans l'ère post-industrielle, période où ce qui est produit ne peut plus être aussi facilement mesuré que l'était autrefois un produit manufacturé. On écrit de plus en plus de nos jours sur la manière d'élaborer des techniques qui permettent d'évaluer l'efficacité du genre de programmes que les gouvernements cherchent à réaliser. L'expérience de l'utilisation de ces outils croît sans cesse.

1.63 La réponse, à mon avis, est de faire porter ses efforts sur ce qui est simple, de mettre au point des systèmes au niveau du ministère qui fourniront de l'information non seulement sur les résultats des programmes - nombre de brochures publiées, nombre de personnes desservies -, mais, ce qui est beaucoup plus important, sur leurs retombées. Ces programmes ont-ils produit les effets escomptés?

1.64 Ce dont il est besoin, c'est le changement d'orientation que laisse entrevoir la mise en place du régime d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministres. Il est nécessaire de modifier la façon de concevoir les choses. Il faut passer des systèmes dont la communication va du haut vers le bas, des systèmes imposés de l'extérieur, à l'idée qu'une bonne gestion financière d'ensemble au

sein d'une administration gouvernementale n'est possible qu'en autant que la gestion financière de chacune de ses composantes est valable. C'est le résultat d'une somme.

1.65 Le gouvernement canadien n'a pas besoin de gestionnaires qui sont en mesure de servir des systèmes, mais de systèmes qui soient en mesure de servir les gestionnaires - des gestionnaires perçus comme des personnes responsables et des décideurs compétents.

1.66 **Une deuxième solution : l'obligation de rendre compte, une obligation qui va dans les deux sens.** Notre Étude de la gestion et du contrôle financiers se termine par un examen du rôle des organismes du Conseil du Trésor en ce qui a trait à l'amélioration de la gestion et du contrôle financiers. Cette section de l'étude soulève un certain nombre de questions. Les trois dernières portent directement sur le sujet dont je discute ici : où se trouve la ligne de démarcation entre le «laisser la gestion aux gestionnaires» et la tâche de faire en sorte que les ministères soient gérés de manière à réaliser les objectifs fixés par le gouvernement? Quels mécanismes possèdent les organismes centraux pour déceler les problèmes dans les ministères? Que peut-on et que devrait-on faire lorsque des problèmes sont repérés?

1.67 Ces questions laissent sous-entendre que l'obligation de rendre compte est un processus qui va dans les deux sens. Notre étude, à juste titre, insiste sur l'obligation qu'ont les gestionnaires des ministères de rendre compte de la manière dont ils assument les responsabilités qui leur sont confiées. Ils doivent en tout temps être en mesure rendre compte de leurs actes et de leur intendance.

1.68 Ce n'est là toutefois qu'un des deux côtés de la pièce. En effet, les personnes ou les groupes qui obligent les gestionnaires à leur rendre compte de leur intendance ont à assumer une obligation correspondante. Les cadres ont des obligations envers leurs subordonnés : ils doivent les interroger, les écouter, les comprendre, les encourager et les appuyer. Ils doivent surtout comprendre les problèmes que vit un employé au travail et voir à ce que les mécanismes d'obligation de rendre compte soient des sources de motivation, et non le contraire.

1.69 Comme nous le réitérons dans notre étude, il est essentiel qu'une saine gestion exige que les gestionnaires aient à rendre compte de leur administration. Il est également important que la façon de s'y prendre soit sensée et constructive. J'ai l'impression qu'en dépit des meilleures intentions, il y a eu un manque de communications réalistes entre chaque ministère et les organismes du Conseil du Trésor. Déjà, en 1962, dans le rapport de la Commission Glassco, il était dit que «... la délégation entraîne un contrôle de la façon dont les pouvoirs ont été exercés et les tâches remplies, ainsi qu'une évaluation des résultats obtenus en fonction des buts visés».

1.70 Si l'on désire voir les gestionnaires à la fois gérer et rendre compte de leur gestion, si l'on désire voir des concepts comme celui de l'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministres devenir applicables et si l'on désire voir la restriction des dépenses et le souci des coûts cesser d'être des mots à la mode pour devenir des réalités, il faut alors exiger que deviennent également réalités l'amélioration de la communication, la confiance mutuelle et le partage, entre les gestionnaires des ministères et ceux des organismes centraux, de l'obligation de rendre compte.

1.71 **Une troisième solution : le renouvellement du système des valeurs**. Il est important de souligner le fait que, dans le Rapport de cette année, le chapitre sur l'Étude de la gestion et du contrôle financiers n'est pas le seul à parler des valeurs qui motivent et valorisent les cadres supérieurs. Le chapitre 17, consacré à la vérification de la catégorie de la gestion au sein du gouvernement, indique avec clarté que le but initial, lorsque fut créée cette catégorie, était de former une équipe de gestion forte et cohérente, consciencieuse et désireuse de se consacrer à la réalisation des objectifs de l'État. Toutefois, les résultats de notre vérification nous apprennent la triste réalité, que les espoirs mis dans cet encadrement de la haute direction se sont effrités en raison de l'absence, dans les politiques destinées aux employés de ce groupe, de mise en perspective, de leadership et d'orientation. En effet, l'étude indique que les sept premières années de l'existence de cette catégorie professionnelle ont surtout été jalonnées d'attentes jamais comblées. Il n'en reste pas moins que la création d'une équipe clairement identifiée de gestionnaires est un objectif valable.

1.72 Cela vient renforcer ma conviction qu'un des éléments essentiels qui manquent pour améliorer grandement le rendement de la fonction publique, c'est un engagement partagé par une équipe de direction forte et cohérente dont tous les membres, en poste dans les divers ministères et organismes, auraient la volonté de réaliser cet objectif.

1.73 J'ai fait entreprendre une étude des valeurs de gestion et de leur incidence sur l'optimisation des ressources de la fonction publique. La somme de temps et d'argent consacrée à cette étude sera modeste. D'une certaine façon, on peut y voir un suivi - notamment, si l'on tient compte de notre Étude de la gestion et du contrôle financiers - du chapitre de mon Rapport de 1983 qui traitait des «Entraves à une gestion productive dans la fonction publique». Voici l'un des messages que livrait ce chapitre :

> Étant donné l'existence d'entraves à la gestion productive dans la fonction publique, l'on n'accorde généralement pas une grande importance à l'optimisation des ressources; de plus, les gestionnaires sont frustrés et ils manquent de motivation lorsqu'il faut accroître la productivité.

1.74 Notre nouvelle étude est essentiellement une étude des valeurs de gestion. Les travaux ont débuté et j'ai déjà puisé à certaines de nos premières constatations pour rédiger quelques-uns des paragraphes précédents. Dans le cadre de cette étude, quelques entrevues ont déjà été réalisées auprès de cadres supérieurs

de la fonction publique. Les premiers messages que nous avons recueillis sont frappants et lucides. Comme ils sont liés de près à nos constatations de cette année sur la gestion financière, j'en glisserai un mot dans les paragraphes qui suivent.

1.75 Une explication possible de la faible priorité généralement accordée à la gestion productive se dégage graduellement. Dans le système de valeurs des hauts fonctionnaires, l'amélioration de la prestation des services semble avoir préséance sur l'accroissement de la productivité. Cette situation n'est peut-être tout simplement que le reflet de valeurs qui ont cours depuis de nombreuses années au sein de la fonction publique. Il serait vain de fustiger les gestionnaires de la fonction publique parce qu'ils agissent en fonction de valeurs que prônent les personnes dont ils relèvent et qui peuvent avoir une influence sur leurs carrières.

1.76 Le caractère démocratique des activités de l'État, qui compte des principes de justice, d'équité et d'obligation quasi universelle de rendre compte, semble avoir eu pour conséquence de faire accorder une attention excessive à la légalité du bon fonctionnement des processus plus qu'à la production de biens déterminés et à la réalisation des résultats escomptés. Cette «focalisation» a peut-être été accentuée dans l'esprit des gestionnaires par l'importance que les organismes centraux accordent aux systèmes destinés à mesurer le processus plus que ce qui est produit.

1.77 La prise d'initiatives destinées à améliorer la productivité ainsi que l'accroissement des pouvoirs des gestionnaires n'étaient peut-être pas complets en eux-mêmes en ce sens qu'on avait omis de tenir compte des valeurs parfois divergentes défendues par les gestionnaires, les ministères et l'ensemble du gouvernement. Le conflit de valeurs qui en est résulté pourrait avoir fait entrave à la réalisation des objectifs de productivité.

1.78 De notre étude se dégage peu à peu le fait que les valeurs influent beaucoup plus qu'on ne le croyait jusqu'ici sur le comportement des gestionnaires. Comme je l'ai déjà dit, le fait que les fonctionnaires n'accordent qu'une importance toute relative à la gestion axée sur l'optimisation des ressources peut être indicatif de ce qui pour eux constituent des priorités dans notre système de gouvernement. Tant qu'il n'y aura pas de consensus sur les valeurs qui doivent prévaloir, toute tentative d'obtenir une gestion plus productive risque de se heurter à des obstacles sérieux.

1.79 Un autre point, distinct mais qui se rattache au précédent, se dégage de l'étude que nous avons effectuée, cette année, de la gestion et du contrôle financiers. Il s'agit de la durée incroyablement courte du séjour en poste des ministres et sous-ministres (voir la pièce 4.8 du chapitre 4). Je sais que les comparaisons entre le secteur privé et le secteur public sont parfois trompeuses. Il y a lieu néanmoins de se demander combien de temps une entreprise normale pourrait survivre si le directeur général et le président du conseil d'administration étaient remplacés tous les deux ans. Jouer à la

chaise musicale, au sommet, n'a rien pour maintenir la motivation, faciliter l'obligation de rendre compte ou pousser à des rendements élevés.

1.80 Il n'en reste pas moins utile de bien situer tout cela. Les visiteurs de presque tous les pays du monde affirmeraient sans doute que le Canada peut compter sur des fonctionnaires doués, consciencieux, autonomes et travailleurs. Ils auraient raison. Un examen plus approfondi révélérait cependant que ces fonctionnaires ont été frustrés dans leur tentative de prouver tout ce dont ils sont capables, ce qui a érodé leur motivation et leur intérêt.

1.81 Notre Étude de la gestion et du contrôle financiers traite de problèmes qui semblent, dans certains cas, avoir rapport avec cette perte de motivation. Notre vérification de la catégorie de la gestion aborde quelques aspects particuliers de ces questions sous un angle plutôt différent, celui des occasions ratées. Dans les deux cas, nous signalons les aspects positifs et nous formulons des recommandations sur la manière de corriger les problèmes. J'ai bon espoir que notre étude des valeurs des gestionnaires éclairera encore davantage ces questions. J'espère que nos efforts constitueront un apport utile et constructif qui permettra un renouveau de fierté et d'intérêt dans tout l'ensemble de la fonction publique.

1.82 Ce sont les êtres humains qui constituent la ressource vitale la plus indispensable qui soit.

La gestion financière et le déficit fédéral

1.83 Il y a une autre question, plutôt différente, qui nous ramène de trois manières distinctes à notre Étude de la gestion et du contrôle financiers. Il s'agit du déficit fédéral.

Les trois volets du lien avec la gestion et le contrôle financiers

1.84 Le premier est une simple question de chiffres, de chiffres qui intéressent sûrement chaque député. La pièce 1.1 donne une vue d'ensemble des dépenses du gouvernement fédéral. Notre étude a porté avant tout sur la qualité de la gestion financière des 15 p. 100 des deniers publics consacrés aux dépenses de fonctionnement et aux dépenses en capital, et elle a également comporté l'examen de la gestion et du contrôle des paiements de transfert et des subsides, gestion et contrôle exercés pour avoir la garantie que les sommes étaient versées aux seules personnes qui y ont droit et que les paiements étaient exacts. Les députés - et tous les Canadiens - auront tôt fait de constater que des sommes importantes sont en grande partie laissées hors du champ de notre étude, plus précisément les 23 p. 100 des dépenses de l'État consacrées au service de la dette publique. Ils pourraient se demander de bon droit si l'amélioration des méthodes de gestion et de contrôle financiers peuvent avoir des répercussions sur cette somme énorme.

1.85 Ils le peuvent. Présumons qu'il y a eu, au cours des dix années qui se sont écoulées depuis notre dernier examen des systèmes de gestion et de contrôle financiers au sein du gouvernement, amélioration de ces systèmes et que cela a permis au gouvernement d'épargner 100 millions de dollars par année. Supposons que ces épargnes aient permis de réduire les emprunts à effectuer, cela signifierait que la dette impayée de l'État, au 31 mars 1987, aurait été réduite de 1,8 milliards de dollars (un milliard de dollars provenant de la réduction du coût des programmes et une épargne de 800 millions au titre des intérêts cumulés). Cela voudrait également dire que le déficit pour cet exercice aurait été diminué de 270 millions de dollars (100 millions de dollars en épargne directe plus une épargne de 170 millions de dollars en frais d'intérêts). Des gains seraient évidemment réalisés sur une base continue par la suite.

1.86 Ainsi, même des améliorations relativement modestes du mode de fonctionnement du gouvernement auraient des répercussions importantes et durables sur le déficit fédéral.

1.87 Le second volet de ce lien avec notre étude a trait à l'existence d'une information compréhensible et produite en temps utile. Notre étude visait surtout à vérifier s'il y avait eu amélioration de la gestion et du contrôle financiers au sein de l'administration fédérale depuis la publication de nos constatations précédentes, il y a une dizaine d'années. Il n'est pas possible de revoir chaque année cette question, mais je sais que les députés et d'autres personnes ont également besoin d'une information qu'ils peuvent obtenir quand ils le désirent afin de surveiller, d'analyser et d'évaluer le rendement global du gouvernement.

1.88 Dans des rapports précédents, j'ai indiqué que des députés nous avaient confié qu'ils désiraient fortement obtenir des résumés d'information qui leur permettraient d'avoir une vue d'ensemble, y compris les tendances dessinées par les indicateurs clés du rendement financier du gouvernement.

1.89 Au cours des dix dernières années, le déficit fédéral est devenu l'un des symboles les plus évidents du rendement financier du gouvernement. Il me semble toutefois que les députés reçoivent fort peu d'information à partir de laquelle ils pourraient cerner les raisons qui expliquent le déficit fédéral et ses répercussions pour l'avenir.

1.90 Il me faut chaque année vérifier le déficit dont les états financiers sommaires du gouvernement font état. J'ai exprimé certaines critiques à l'égard des conventions comptables utilisées pour établir ces états financiers. Cependant, ma propre connaissance des causes fondamentales du déficit et de leurs répercussions était somme toute restreinte. J'ai donc demandé à des économistes de m'aider à approfondir la question.

1.91 Notre travail m'a convaincu que le déficit, tel qu'il est habituellement présenté, camoufle toute une gamme d'information sur la situation et le rendement financiers du gouvernement fédéral. Il faudrait, pour que les députés puissent vraiment comprendre les répercussions du déficit sur les activités gouvernementales et sur l'état de l'économie nationale, qu'il soit analysé et leur soit présenté de différentes façons.

1.92 Nous avons constaté que le ministère des Finances pourrait facilement, à intervalles réguliers, fournir aux députés ce genre d'information utile sur le déficit et que cette même information pourrait également nous permettre de consacrer nos ressources à la vérification de secteurs qui sont de la plus grande importance pour les députés.

1.93 Le troisième volet du lien avec notre Étude de la gestion et du contrôle financiers rejoint ma réflexion sur les valeurs des gestionnaires. Les vérificateurs, de nos jours, ne peuvent se contenter de relever les symptômes. Ils doivent également trouver les causes. Il ne suffit pas de vérifier l'exactitude des chiffres. Il faut également chercher à en connaître la signification. Comme l'enquête sur l'effondrement de la Banque Commerciale du Canada et de la Norbanque l'indique avec clarté, les vérificateurs ont le devoir de prendre du recul et de ne porter un jugement professionnel qu'une fois qu'ils ont compris le mieux possible le contexte global dans lequel les décisions financières et les décisions administratives sont prises.

1.94 Je suis d'avis, en tant que vérificateur général, que l'étendue et la nature du déficit et de la dette du gouvernement canadien doivent être perçues comme faisant inévitablement partie du paysage pour tous ceux qui ont à prendre des décisions sur les dépenses du gouvernement. Nous avons donc tous la responsabilité de mieux comprendre le déficit et sa signification.

L'analyse du déficit

1.95 Plusieurs raisons peuvent expliquer l'existence d'un déficit. Évidemment, certaines des décisions qui ont créé des déficits annuels découlaient de choix fiscaux délibérés et avaient pour but d'influer sur l'orientation de l'économie nationale. Néanmoins, dans le secteur public comme dans le secteur privé, les déficits peuvent également croître involontairement à cause de facteurs comme des systèmes de gestion et de contrôle financiers insatisfaisants.

1.96 **L'évolution du déficit fédéral.** Au cours de l'exercice financier allant du 1er avril 1984 au 31 mars 1985, le déficit fédéral présenté dans les Comptes publics se chiffrait à 38,3 milliards de dollars, soit le déficit le plus élevé que le Canada ait jamais connu, en chiffres absolus et par rapport à la taille de notre économie (8,6 p. 100 du produit intérieur brut). Depuis, le déficit déclaré s'est quelque peu amenuisé : il se chiffrait à 34,4 milliards de dollars pour l'exercice 1986 et était estimé à 30,1 milliards pour l'exercice 1987 (voir la pièce 1.2). Selon de récentes prévisions du ministère des Finances, le déficit serait ramené à 29,3 milliards de dollars en 1988.

1.97 Toutefois, tant et aussi longtemps que les déboursés seront supérieurs aux recettes perçues, le gouvernement fédéral continuera d'emprunter davantage et d'ajouter au montant de la dette. Le service de la dette continuera d'être un secteur de dépense important. Des députés et plusieurs autres Canadiens m'ont exprimé leurs inquiétudes à ce sujet. Quels indicateurs pouvons-nous donc utiliser pour que la population comprenne mieux les causes de ces tendances?

1.98 Les économistes ont mis au point toute une «panoplie» de mesures et d'indicateurs qui, en réalité, permettent de disséquer le déficit afin d'en mieux connaître les répercussions. Comme tous les spécialistes, y compris les vérificateurs, les économistes décrivent leurs instruments dans un jargon qui, pour les non-initiés, semble le langage d'une autre planète. (Ceux que la chose intéresse trouveront, en annexe au présent chapitre, la description et l'explication de certains concepts économiques). J'ai toutefois découvert que point n'est besoin d'être économiste pour comprendre ces utiles indicateurs ou pour en discuter dans la langue du commun des mortels. Je crois de plus que les messages qu'ils véhiculent intéresseront en général les députés et les Canadiens.

1.99 **Les éléments du déficit.** Je réalise que le déficit, s'il était causé par une récession sérieuse, pourrait être de nature temporaire. Certaines dépenses intégrées au budget fédéral, par exemple le régime d'assurance-chômage, sont conçues pour amortir le choc d'une récession. Dans une période de ce genre, les impôts des particuliers et des entreprises diminueraient ou croîtraient moins rapidement, ce qui augmenterait le déficit. Ce dernier, avec la reprise économique, devrait normalement se résorber puisque ces dépenses diminueraient et qu'augmenteraient les recettes fiscales.

1.100 La présentation habituelle du déficit ne fournit pas l'information qui permettrait de savoir si ce dernier est l'indice d'un problème plus sérieux qui l'amènerait à persister, en tout ou en partie, même si l'économie se portait bien.

1.101 Je trouve utile de concevoir le déficit comme étant composé de trois parties : une première qui serait attribuable au piètre rendement de l'économie canadienne; une deuxième qui présenterait la différence entre les dépenses de programmes et les recettes de l'État, ces dernières rajustées en fonction de ce qu'elles seraient si l'économie se portait bien; et une troisième qui montrerait les coûts nets du financement des déficits actuel et passés.

1.102 Une ventilation du déficit qui utilise ces trois composantes est établie par le ministère des Finances, mais les chiffres n'en sont présentés qu'à l'occasion (et encore dans un langage qui échappe à la moyenne des lecteurs). Ce ministère ne serait-il pas mieux inspiré de présenter et d'interpréter cette information à intervalles réguliers et en termes profanes afin que le public comprenne mieux la situation et puisse en débattre?

1.103 Selon des estimations du ministère des Finances, les dépenses du gouvernement auraient dépassé, l'année derniere, de quelque 16,2 milliards de dollars les recettes perçues, même si notre économie avait fonctionné presque à pleine capacité. Somme toute, de meilleures conditions économiques ne suffiront pas à elles seules à faire disparaître le déficit du gouvernement fédéral (voir la pièce 1.3).

1.104 Les députés, s'ils ne reçoivent pas régulièrement ce genre d'information, peuvent ne pas être au courant de la situation financière réelle du gouvernement ou n'être pas en mesure d'intervenir.

1.105 **Les raisons de la persistance des déficits?** Une des raisons serait que les recettes fiscales n'arrivent pas à couvrir les coûts des programmes gouvernementaux. Néanmoins, dans l'hypothèse où l'économie aurait fonctionné à pleine capacité, ou presque, le total des dépenses du gouvernement fédéral engagées pour les programmes et les paiements de transfert - c'est-à-dire toutes les dépenses à l'exception des intérêts payés au titre du service de la dette nationale - aurait effectivement été inférieur de 1,4 milliards de dollars au total des recettes versées au Trésor fédéral. Cela indique d'importantes restrictions de la part du gouvernement puisque, selon la même mesure, le gouvernement a été «dans le rouge» d'environ six millions de dollars au cours des deux années antérieures.

1.106 Quelles autres raisons peut-on évoquer pour expliquer la persistance des déficits fédéraux? La nature de la politique de relance par le déficit budgétaire nous apporte la réponse. Cette façon de faire, quel que soit l'exercice financier, forcera le

gouvernement à emprunter davantage non seulement au cours de l'exercice où cette politique est appliquée, mais également au cours des exercices subséquents à cause de l'augmentation des frais d'intérêt. Au cours du dernier exercice, les recettes ont été suffisantes pour financer les programmes. La persistance du déficit de 16,2 milliards de dollars au cours de cet exercice peut être attribuable au coût des intérêts à verser pour le financement de la dette du gouvernement, laquelle s'est accrue tout au cours des années où il y a eu application de la relance par le déficit budgétaire. Le déficit, dans son entier, découlerait de la nécessité de faire des emprunts afin de payer les frais d'intérêt sur les dettes contractées antérieurement.

1.107 Il est donc primordial que l'on gère le coût du service de la dette en tenant dûment compte de l'économie et de l'efficience. La gestion de la dette est un processus complexe. Des décisions sont prises chaque jour sur le type de titres d'emprunt à émettre, sur les dates d'échéances à fixer, sur le choix des devises dans lesquelles les titres seront émis, sur le choix du moment pour les émettre. Des choix stratégiques doivent être faits en ce qui concerne la structure des échéances de la dette, l'importance relative des obligations d'épargne du Canada et de leurs taux, et le choix à faire entre garanties et emprunts pour le financement des sociétés d'État ou même pour l'aide à fournir aux entreprises privées.

La dette du gouvernement fédéral

1.108 La dette nette du gouvernement fédéral, au 31 mars 1975, il y a donc encore peu de temps, était de 25,7 milliards de dollars, ce qui représentait une baisse d'après-guerre de 16,9 p. 100 du produit intérieur brut (PIB), soit le pourcentage le plus bas d'après-guerre. Ce dernier est un indicateur simple et commode du rendement de l'économie dans son ensemble. Le rapport dette nette/PIB avait diminué depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Depuis 1975, la tendance a été radicalement inversée. Le rapport entre la dette nette et le produit intérieur brut du pays a augmenté chaque année pour atteindre 44,9 p. 100 à la fin de l'exercice financier 1985, 49 p. 100 en 1986, et, selon des estimations, 52,4 p. 100 au 31 mars 1987 (voir la pièce 1.4).

1.109 Je reconnais qu'une économie en croissance, comme un ménage ou une entreprise dont les revenus augmentent, peut se permettre d'ajouter quelque peu à sa dette. Toutefois, la dette du gouvernement fédéral, compte tenu de la taille de notre économie, est maintenant à son niveau le plus élevé depuis pratiquement la fin de la Seconde Guerre mondiale.

1.110 Des économistes m'ont indiqué que le pourcentage du rapport dette/PIB, tant et aussi longtemps que les taux d'intérêt seront supérieurs au taux de croissance de l'économie, continuera d'augmenter. Les frais d'intérêt sur la dette croissante du fédéral, même si les taux d'intérêt se stabilisent, continueront d'augmenter plus rapidement que les recettes qui, elles, sont fonction de la croissance de l'économie.

1.111 Dans ces circonstances, seule la décision du gouvernement d'en arriver à un large surplus de recettes fiscales par rapport au coût des programmes réussira à freiner la croissance du ratio qui exprime la proportion entre la dette et le PIB. À mon avis, les députés doivent obtenir à intervalles réguliers de l'information sur le volume du surplus des recettes requis, pour chacun des prochains exercices, afin de poursuivre ce freinage du ratio. Ils doivent également obtenir de l'information sur les conséquences économiques possibles de cette façon de faire.

1.112 La recherche de surplus de ce genre est le fruit d'une décision politique du gouvernement. Cela dépasse le domaine de compétence de mon Bureau. Néanmoins, tout effort vers un tel surplus que je pourrais seconder en incitant à une amélioration des systèmes de gestion et de contrôle financiers pourraient permettre une stabilisation de la situation de la dette du gouvernement fédéral. J'ai espoir que les recommandations formulées dans le présent Rapport contribueront à cette évolution.

1.113 Sans cette stabilisation, il est possible qu'on en arrive au point où le coût du service de la dette du gouvernement amenuisera la capacité du trésor public de financer des programmes de base. De 1961 à 1975, le montant brut des intérêts payés représentait environ le dixième du montant brut des recettes fédérales. En 1987, les frais d'intérêt engloutissaient près du tiers de ces recettes. Il fallait autrefois dix cents sur chaque dollar pour payer ces frais. Ce chiffre est maintenant passé à trente-trois cents. Les restrictions que s'est récemment imposées le gouvernement devraient accroître ses chances de pouvoir continuer de fournir aux Canadiens les services dont ils ont besoin.

1.114 J'accorde une importance spéciale au fait qu'on puisse disposer d'une information opportune et compréhensible sur le déficit et la gestion de la dette publique. J'ai réalisé, au cours de mon étude de la situation déficitaire du gouvernement fédéral, que les indicateurs habituels et ceux que l'on publie de temps à autre sur les principales composantes du déficit ne constituaient pas une information dont on pouvait disposer facilement. Cela rendrait service a tout le monde si cette information était publiée et interprétée à intervalles réguliers.

1.115 **Une étude de la gestion de la dette**. Les frais de la dette publique représentent presque le quart des dépenses du gouvernement. C'est là une fraction importante du coût des activités du gouvernement. J'ai donc demandé à mon Bureau de vérifier si le processus de gestion de la dette était effectué en tenant dûment compte de l'économie et de l'efficience. Nous en présenterons les résultats dans mon Rapport de 1988.

Autres points d'importance

1.116 Le présent Rapport annuel traite en grande partie de notre Étude de la gestion et du contrôle financiers. Néanmoins, certains chapitres qui ne portent pas sur cette étude présentent des points d'une grande importance.

Le ministère de la Défense nationale

1.117 Les vérifications auprès de ce ministère s'inscrivent dans le cadre de l'examen continu que nous faisons de cette entité vaste et importante qui engage près de 10 p. 100 des dépenses du gouvernement fédéral. Cette année, nous avons vérifié la manière dont ce ministère avait réalisé de très vastes projets visant à améliorer son équipement militaire ou à remplacer celui qui se détériore (chapitre 9). Nous avons également vérifié l'appui matériel (chapitre 10), y compris la fourniture de l'équipement dont nos forces de combat ont besoin pour mener à bonne fin les missions qui leur sont confiées. Nous avons examiné l'ensemble du «pipeline logistique» qui sert à acheminer l'équipement, de la source d'approvisionnement aux forces en campagne, où qu'elles puissent se trouver. Les deux chapitres ont en eux-mêmes un contenu très intéressant. J'attire l'attention sur le message sous-jacent qui se dégage de notre étude de l'appui matériel.

1.118 Nos observations indiquent avec clarté que l'infrastructure logistique, pour une foule de raisons, dont certaines demeurent sous le contrôle du ministère et dont certaines lui échappent n'arriverait pas à assurer, de la manière dont elle est élaborée, le soutien dont nos forces armées auraient besoin si le Canada était engagé dans un conflit prolongé.

1.119 Comme je l'ai déjà dit dans une section précédente consacrée au déficit fédéral, l'un des avantages des techniques de vérification intégrée que nous utilisons désormais est qu'elles nous permettent non seulement de prendre connaissance de ce qui se passe, mais également de découvrir pourquoi cela se passe ainsi. Dans ce contexte, les causes des problèmes auxquels le ministère de la Défense nationale doit faire face sont raisonnablement claires. Un de ces facteurs est le fait que toutes les répercussions des décisions prises au cours de la période d'unification des forces armées continuent à se faire sentir. Un deuxième facteur a été la décision intentionnelle du gouvernement de l'époque, au cours des années qui ont suivi l'unification des forces armées, de restreindre le budget de la défense nationale afin de favoriser la réalisation d'autres priorités.

1.120 Le maréchal Foch disait un jour que les militaires s'imaginent toujours que la prochaine guerre va se faire de la même façon que la précédente - ce qui jamais ne se produit. Toutefois, ironie du sort, le dilemme que vivent présentement les militaires de notre pays vient de ce qu'avec l'avènement des armes nucléaires, on a cru que toutes les guerres à venir ne ressembleraient en rien à celles qui les avaient

précédées. Il y aurait des attaques nucléaires massives et rapides qui rendraient inutile le soutien traditionnel apporté aux troupes classiques de première ligne.

1.121 Cette idée s'est modifiée à la fin des années 60 lorsque l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord a adopté la stratégie de la riposte graduée. L'on considère maintenant comme stratégiquement vital de pouvoir appuyer, pendant une période indéfinie, les troupes engagées dans des conflits de type conventionnel sur des champs de bataille lointains. Le gouvernement, dans son Livre blanc publié en juin 1987 et intitulé «Défis et engagements : une politique de défense pour le Canada», déclarait que :

> Le moyen le plus efficace de s'opposer à une menace de type classique consiste à convaincre tout agresseur éventuel qu'il a peu de chances d'arriver rapidement à ses fins et que, s'il persistait dans son action, il s'exposerait à des représailles nucléaires. Pour appliquer pareille stratégie, il faut disposer de forces classiques adéquates et capables de soutenir le combat, qui soient entraînées, équipées et situées de façon à contrer la menace. La parité absolue en matière d'armes n'est pas nécessaire, mais il reste que, plus les forces classiques sont efficaces, moins il est nécessaire de miser sur les armes nucléaires. Pour que soit évité un recours hâtif à ces dernières, il faut que les forces classiques en place soient en mesure de livrer des combats prolongés.

1.122 Notre vérification de l'appui matériel nous apprend que les systèmes et l'infrastructure d'appui matériel présentaient d'importantes lacunes du fait que les systèmes d'appui n'étaient pas suffisamment axés sur la capacité de soutenir nos forces, en cas de conflits de longue durée.

1.123 Ce récent Livre blanc conclut par un engagement d'accroître l'efficacité des forces armées canadiennes. On y parle du remplacement de l'équipement vétuste et on y affirme que nos forces «constitueront alors une contribution plus crédible à la sécurité collective et (que) leur soutien sera plus facile.»

1.124 Le soutien logistique est indispensable pour assurer la réussite des affrontements armés. Notre vérification signale des faiblesses dans ce secteur, ainsi que les importantes initiatives que prend le ministère pour s'attaquer à ces questions.

Un retour sur les dépenses fiscales

1.125 Dans mes trois Rapports annuels précédents, je me suis arrêté à un certain nombre de questions associées à l'utilisation des dépenses fiscales pour la mise en oeuvre de politiques et de programmes. Dans le Rapport de l'an dernier, j'ai examiné ces questions en détail et en profondeur. L'une de mes préoccupations constantes a été le fait que l'utilisation de la Loi de l'impôt sur le revenu pour assurer, en plus de la

perception des impôts, la réalisation d'objectifs économiques et sociaux, aussi valables soient-ils, risquait de porter atteinte à l'équité fiscale ou de créer chez les contribuables l'impression que le système fiscal n'est pas juste.

1.126 J'ai donc été heureux de voir l'honorable Michael Wilson, ministre des Finances, exprimer son désir, dans son Livre blanc du 18 juin 1987 sur la réforme fiscale, de s'attaquer à ces questions :

> Des avantages fiscaux particuliers bénéficient à certains contribuables, mais au prix de taux d'imposition plus élevés, qui nuisent aux autres. En règle générale, l'État devrait se garder de recourir au régime fiscal pour subventionner des genres particuliers d'investissements. Des subventions de ce genre faussent les décisions économiques et entraînent des iniquités entre contribuables. Lorsque des encouragements sont maintenus, ils doivent répondre à des objectifs bien définis et ne pas fausser, si possible, les choix entre des types analogues d'activités économiques.

1.127 Dans mon Rapport de l'an dernier, j'ai livré des commentaires, en particulier sur la démarche pénible qu'ont dû entreprendre des fonctionnaires des ministères des Finances et du Revenu national, Impôt, c'est-à-dire défendre l'esprit initial des programmes financés à l'aide des impôts contre l'empiètement de conseillers et de spécialistes qui cherchaient à multiplier les possibilités d'évitement fiscal. Il m'a fait plaisir de constater que le ministre des Finances est à introduire des mesures pour éliminer les occasions de se prévaloir de ce genre d'évitement fiscal.

1.128 La nécessité d'introduire ces mesures est mise en évidence par un événement que nous faisons ressortir dans une importante note de vérification et que nous examinons à fond au chapitre 3. Il y est question du paiement de 200 millions de dollars fait par la Société d'assurance-dépôts du Canada pour faciliter la vente de la Banque de la Colombie-Britannique à la Banque Hongkong du Canada.

1.129 Ce qui est étrange dans cette opération est le fait que les 200 millions de dollars n'ont pas été payés directement à la Banque Hongkong du Canada. À la place - le tout étant un ensemble assez complexe de procédés que nous discutons au complet dans la note de vérification - l'argent a fait un détour au large des côtes canadiennes : la Société d'assurance-dépôts a versé la somme à la Hongkong and Shanghai Banking Corporation, à Nassau aux Bahamas, qui à son tour l'a remise à la Banque Hongkong du Canada.

1.130 Je suis contraint de conclure qu'une des raisons principales qui explique ces opérations tortueuses, et plus particulièrement le paiement de 200 millions de dollars hors des eaux territoriales, était une tentative d'éviter d'avoir à payer sur le montant de l'opération l'impôt prévu par la loi canadienne.

1.131 Ce qui m'inquiète plus particulièrement, c'est le fait que de hauts fonctionnaires du gouvernement et de la Société d'assurance-dépôts du Canada aient été engagés dans la négociation d'une entente établie de telle façon qu'elle a pour moi toutes les apparences d'un évitement fiscal.

1.132 J'admets qu'il est possible de voir la chose sous un autre angle. Rescaper de la faillite la Banque de la Colombie-Britannique peut être perçu comme une action hautement louable posée par la Société d'assurance-dépôts du Canada, geste qui aura fort bien pu permettre d'éviter les déceptions et les pertes réelles dont beaucoup auraient été assumées en fin de compte par les contribuables - qu'a générées la faillite de la Norbanque et de la Banque Commerciale du Canada. En effet, certains peuvent dire que la fin désirée, le sauvetage de la Banque de la Colombie-Britannique, justifiait les moyens utilisés, c'est-à-dire la tentative d'évitement fiscal.

1.133 Un vérificateur ne peut accepter ce raisonnement. En bout de ligne, c'est la crédibilité de la Loi de l'impôt sur le revenu qui en souffre. Notre régime fiscal est un régime d'autocotisation et il faut craindre, si les Canadiens sont amenés à croire que la Loi de l'impôt sur le revenu et que son administration ne sont pas équitables, des conséquences beaucoup plus sérieuses que la faillite d'une banque à charte.

La définition d'objectifs précis

1.134 Une autre question dont j'ai parlé dans des rapports précédents est le flou de la formulation des objectifs de certains programmes. L'objectif présenté permet-il de combler un besoin qui a été relevé par le ministère? Doit-il combler un autre genre de besoin, par exemple celui de créer de l'emploi dans une région donnée du pays? Ou bien, les objectifs visent-ils un peu de tout cela? Il ne m'a jamais appartenu, comme vérificateur, de juger du bien-fondé des objectifs, quels qu'ils soient. C'est devenu pour moi un problème lorsque des objectifs mal précisés m'empêchaient à toutes fins pratiques de fournir aux députés la garantie que l'on s'est efforcé, dans la poursuite de ces objectifs, de veiller à une utilisation optimale des ressources. Ce que j'ai toujours demandé aux ministres et aux ministères, c'est de décrire avec le plus de clarté possible les vrais objectifs des programmes.

1.135 Une autre chose me préoccupe également, compte tenu particulièrement de ce que j'ai dit précédemment des valeurs des fonctionnaires. On ne peut blâmer des gestionnaires d'être un tant soit peu cyniques si on les exhorte à l'économie, lorsqu'ils acquièrent la conviction qu'un nombre important de programmes qu'on leur demande de mettre en oeuvre et d'administrer ne visent que des objectifs non énoncés plutôt qu'énoncés. Qui pourrait les blâmer de pointer du doigt le contexte politique dans lequel ils doivent évoluer lorsqu'ils sont mis au défi de justifier certains cas d'inefficience ou de dépassement de coûts.

1.136 Dans toutes les organisations privées ou publiques qui connaissent le succès, il est admis que la formulation la plus précise possible des objectifs et des résultats escomptés, ainsi que la nécessité de les faire comprendre et accepter par toutes les personnes qu'y sont engagées, contribuent à un rendement de haute qualité, ceci à des coûts raisonnables. Ainsi donc, la formulation précise des objectifs contribue de plus d'une façon à l'utilisation optimale des ressources.

1.137 Ainsi, deux points présentés dans mon Rapport de cette année me semblent particulièrement encourageants. L'un est de nature générale, l'autre a trait à un fait précis. Dans le premier cas, il s'agit de la décision d'accroître l'autonomie de gestion accordée aux ministères. L'un des aspects de cette décentralisation est la création d'un cadre de travail qui demandera que l'on précise ce qu'un ministère doit accomplir dans un délai donné. Le fait que les objectifs soient mieux précisés devrait me permettre de fournir plus facilement au Parlement des données sur la mesure dans laquelle on a accordé l'attention nécessaire à l'utilisation optimale des ressources.

1.138 L'autre point particulier que je trouve également encourageant se trouve décrit dans notre rapport de la vérification des grands projets d'immobilisations du ministère de la Défense nationale (chapitre 9). Les Canadiens savent que, dans le cas de ces projets d'immobilisations, souvent de taille gigantesque, le gouvernement considère comme un facteur déterminant pour les décisions qu'il a à prendre les retombées économiques bénéfiques qu'il est possible d'obtenir dans la région du pays choisie, par exemple, pour la construction d'une frégate ou l'entretien d'une flotte d'avions militaires.

1.139 Nous avons discuté, lors de notre vérification effectuée auprès de ce ministère en 1984, l'importance de ces objectifs non militaires et nous avions recommandé que les avantages économiques escomptés soient précisés dans les contrats du ministère. Par la suite, le Comité des comptes publics recommandait que ce ministère précise, dans sa partie III du Budget des dépenses, les objectifs non militaires poursuivis, qu'il surveille leur réalisation et en fasse rapport.

1.140 La Défense nationale a d'ores et déjà mis en pratique ces recommandations et elle présente les objectifs de ce genre dans sa partie III du Budget des dépenses. Nous recommandons également que ce ministère indique aux députés, chaque fois que la chose est possible, les coûts directs et indirects liés à la réalisation de ces autres objectifs. Quoi qu'il en soit, je tiens à souligner un acquis, c'est-à-dire le fait que les députés reçoivent maintenant une meilleure information, laquelle leur permet de mesurer l'importance et la valeur relatives des objectifs militaires et non militaires qui se greffent à ces projets de très grande envergure.

1.141 C'est bon signe. J'espère que la formulation d'objectifs précis sera devenue la règle, avant la fin de mon mandat, pour l'ensemble de l'administration fédérale. Cela contribuera beaucoup à garantir que l'on se préoccupe dûment de l'optimisation des ressources dans la réalisation d'activités qui visent souvent l'atteinte de buts multiples. Je crois, par ailleurs, que la formulation claire et précise des objectifs peut également faire beaucoup pour atténuer le cynisme qui prévaut à l'égard de l'appareil bureaucratique. Le cynisme est un luxe que ne peuvent se payer le Canada et ses citoyens. Le gouvernement, je l'ai dit au début de ce chapitre, est une nécessité et nous devrions tous travailler à nous doter du meilleur gouvernement possible.

L'information à l'intention du Parlement

1.142 Le vérificateur général doit, rôle important, fournir au Parlement l'assurance que l'information que ce dernier reçoit, puisée à diverses sources au sein de l'administration fédérale, est fidèle et intégrale. La taille et la complexité des programmes du gouvernement font de ce rôle une lourde tâche. Sans compter que leurs dimensions peu communes constituent un problème pour les députés. Il est manifeste que ces personnes reçoivent maintenant, plus que jamais au cours de l'histoire du pays, de l'information en plus grande quantité, une information plus détaillée et plus poussée. Mais cette information est-elle utile et utilisable?

1.143 **Les parties III du Budget des dépenses.** L'examen que nous avons fait des parties III, dans le cadre de notre Étude de la gestion et du contrôle financiers, a démontré que ces documents sont répétitifs, difficiles à lire et qu'ils renferment une information non pertinente. Néanmoins, les parties III demeurent les meilleurs instruments que possèdent les députés pour juger de la validité et de la valeur de chaque programme du gouvernement. S'il est vrai, comme le laissent entendre nos chapitres consacrés à la gestion et au contrôle financiers, que le contenu et la présentation de ces documents doivent être améliorés, il faut accorder la plus grande priorité à cette question. Je suis à ce point convaincu de l'importance des parties III que j'ai demandé qu'on en fasse une étude complète, à partir de la manière dont elles sont produites jusqu'aux répercussions réelles qu'elles peuvent avoir. Les résultats qui en découleront feront partie du Rapport de l'année prochaine.

1.144 Entretemps, le personnel affecté à cette étude a déjà commencé à s'enquérir auprès des députés de l'usage qu'ils font des parties III. Il se dégage de ces entrevues que les députés consultent les parties III pour se donner une connaissance rapide d'un ministère ou d'un programme en particulier. Ils sont également convaincus de l'utilité des parties III comme documents de référence et les jugent un outil important lorsqu'il s'agit d'exiger que le gouvernement rende compte de ses activités. Le fait que l'information qu'elles présentent soit accessible au public contribue à sauvegarder la probité du système.

1.145 Autre constatation, plusieurs députés jugent qu'une grande partie de l'information que présentent les parties III n'est pas directement pertinente à leur travail

quotidien. Il semble que cela soit attribuable surtout au fait que les parties III sont des documents axes sur les sytèmes et qu'elles renferment bon nombre de données qui sont de l'histoire ancienne. Les députés concentrent leurs efforts sur le quotidien et l'avenir immédiat. Ils s'intéressent peu aux systèmes qui sous-tendent les activités ministérielles. Leur intérêt porte davantage sur les résultats des programmes, les réalisations atteintes et leurs retombées, ainsi que sur les répercussions qu'ils ont sur les citoyens.

1.146 Les députés, somme toute, demandent que les parties III leur fournissent une image brève et précise de ce que les ministères ont fait et entendent faire. Nous espérons que les remarques et constatations que nous publierons en 1988 s'avéreront utiles pour l'amélioration de ces documents.

1.147 **L'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux**. Un des objectifs principaux de notre Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux (ÉRFGF), étude qu'ont effectuée conjointement mon Bureau et le General Accounting Office des États-Unis, était d'identifier les renseignements financiers sur les gouvernements fédéraux dont ont besoin les utilisateurs de ce genre d'information, législateurs en particulier. La constatation générale la plus significative que présente cette étude, qui a duré deux ans, est le fait que presque tous les utilisateurs interrogés demandaient la publication d'un rapport financier annuel complet, mais succinct. Nous avons publié au début de l'année dernière un modèle de ce que pourrait être, au Canada et aux États-Unis, un rapport sommaire de ce genre ainsi qu'un rapport qui présente les constatations découlant de notre étude.

1.148 Il y a eu, au mois de septembre 1986, publication d'un quatrième et dernier document lié à l'ÉRFGF. Il s'agissait d'un compte rendu détaillé des constatations faites au cours de l'étude. Le document regroupait les trois documents publiés antérieurement et présentait des chapitres distincts consacrés uniquement aux constatations qui s'appliquent à chacun des six groupes d'utilisateurs examinés, ainsi qu'une description complète de la démarche et des méthodes utilisées.

1.149 Les réactions à l'ÉRFGF ont été positives. Le Comité des comptes publics s'est penché sur les constatations de l'étude au cours d'audiences publiques tenues en 1986 et 1987. Ses membres ont dit qu'ils aimeraient voir le gouvernement rédiger et publier un rapport financier annuel qui s'inspire du modèle présenté (voir le Huitième rapport du Comité reproduit à l'annexe C). Le contrôleur général du Canada a fait savoir que les constatations fournies par l'ÉRFGF seraient examinées à fond en collaboration avec le président du Conseil du Trésor, le ministre des Finances et le receveur général. Il a indiqué qu'un rapport d'étape étoffé de cet examen pourrait être présenté au comité dans un an et que serait publié dans deux ans le rapport final qui présenterait l'opinion du gouvernement. Nous avons également communiqué et discuté nos constatations avec le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés qui, de façon générale, nous donne son appui.

1.150 Les résultats de l'ÉRFGF ont également été diffusés dans d'autres pays et ont fait l'objet de discussions au plan international. Au mois de septembre de l'an dernier, le Consortium international sur la gestion financière des comptes publics a organisé, à Washington, une conférence de deux jours axée sur nos travaux. Au mois de mars de cette année, un symposium international sur la comptabilité, la vérification et les rapports des organismes publics organisé à Chicago par l'université de l'Illinois, avait pour thème principal l'ÉRFGF. Deux autres organismes, l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques et la Fédération internationale des comptables, se penchent également sur les constatations de notre étude.

1.151 Tout cela est fort intéressant, mais ma préoccupation principale demeure la nécessité, pour les députés et les autres utilisateurs, d'obtenir sur les activités du gouvernement fedéral un rapport financier annuel qui soit concis, digne de foi et utile. Notre étude soulignait ce besoin et nous nous sommes donné beaucoup de mal pour fournir un modèle de ce que pourrait être un rapport financier que les députés et les autres utilisateurs trouveraient utile. Un des points inscrits à mon programme pour les trois dernières années de mon mandat de vérificateur général est d'insister pour que le gouvernement adopte les concepts essentiels de l'ÉRFGF et, plus particulièrement, la proposition d'un rapport financier annuel.

1.152 **La vérification du respect des textes réglementaires.** Le contrôle parlementaire sur les deniers publics réside dans le pouvoir qu'a le Parlement d'octroyer ou de refuser des crédits au gouvernement et dans celui de préciser les fins pour lesquelles les fonds pourraient être utilisés. Ces principes sont enchâssés dans notre système parlementaire et dans la Loi sur l'administration financière et leur application se fait par le vote de lois d'autorisation et par la rédaction du libellé des lois de crédits.

1.153 Au cours des prochaines années, j'ai l'intention d'examiner la mesure dans laquelle il serait possible de rendre plus précis le libellé des crédits que présentent les lois de crédits, ainsi que le vocabulaire utilisé dans les lois d'autorisation et dans les définitions que donnent les énoncés de programmes, afin d'accroître l'efficacité du contrôle parlementaire sur les deniers publics.

1.154 **Les remises de droits.** Notre vérification auprès du ministère du Revenu national, Douanes et Accise (chapitre 5), nous permet de relever un autre cas où l'information mise à la disposition des députés s'avérait insuffisante. Cette question suscite des préoccupations qui ne sont pas sans rappeler les problèmes engendrés par les dépenses fiscales. Le Canada prélève des droits sur de nombreux biens importés au pays. Le Tarif des douanes est la loi qu'a votée le Parlement pour régir l'imposition de ces droits. Mais, pour une foule de motifs légitimes, des exceptions sont faites à la règle lorsqu'on juge que le paiement de droits n'est pas approprié. Ces programmes d'exonération de droits mettent en jeu énormément d'argent - de fait, des milliards de

dollars chaque année. Notre vérification porte surtout sur les exonérations accordées en vertu de décrets en conseil ou de la Loi sur l'exonération des droits.

1.155 Cette question intéressera les députés. Toutefois, ce qui me préoccupe en ce moment est le fait qu'aucun des trois principaux documents qui sont censés fournir au Parlement de l'information sur les dépenses et les programme du gouvernement, c'est-à-dire le plan financier, le Budget des dépenses et les Comptes publics, ne traitent de façon satisfaisante de ces exonérations.

1.156 Il s'ensuit, de manière générale, que les députés sont laissés dans l'ignorance à propos de cet article, en quelque sorte «camouflé», du budget. Notre chapitre présente des recommandations sur la manière de surmonter le problème. J'apprends avec plaisir que le Bureau du contrôleur général a récemment entrepris une étude qui comporte la meilleure façon de signaler les cas d'exonération dans les Comptes publics. Je suivrai de près les efforts que font le Bureau du contrôleur général, le ministère des Finances et Douanes et Accise pour arriver à fournir au Parlement une information satisfaisante et appropriée.

1.157 **La gestion des ressources d'information**. La question de l'information destinée aux députés nous rappelle son importance dans nos sociétés modernes axées sur l'information. Dans des rapports annuels précédents, j'ai souligné la nécessité, pour le gouvernement, de prendre conscience que l'information est une ressource coûteuse et précieuse, le mot ressource désignant à la fois ici le contenu ainsi que les moyens techniques pour produire cette information. La gestion des ressources d'information, je l'ai d'ailleurs indiqué au début du présent chapitre lorsque j'ai abordé la question des systèmes d'information de gestion financière et de l'utilisation des micro-ordinateurs, a une incidence marquée sur l'économie, l'efficience et l'efficacité des opérations de l'État.

1.158 À cet égard, j'ai trouvé encourageante la publication par le Conseil du Trésor, en 1987, d'un Aperçu général de la politique de gestion de l'information dans lequel le gouvernement reconnaît de façon officielle, pour la première fois, que l'information et la technologie de l'information sont des ressources. Afin de pouvoir donner l'assurance au Parlement que l'on tire un bénéfice de l'utilisation de ces ressources, mon Bureau a, le premier, mis au point des techniques de vérification de la gestion des ressources d'information permettant à nos vérificateurs de s'attaquer à ce secteur. Peut-être le jour n'est-il pas très loin où nous accorderons à l'information la même importance qu'aux ressources financières, humaines et matérielles. C'est là une évolution importante. Les décideurs et les gestionnaires des opérations ont besoin d'obtenir une information qui soit appropriée à la décision qu'ils vont prendre. Souvent, ou ils en ont trop peu ou ils en ont carrément trop. Que les gestionnaires puissent disposer de l'information dont ils ont précisément besoin, et il y aura un grand pas de fait pour atteindre les résultats et le rendement escomptés.

La Société Radio-Canada

1.159 **Le succès du plan de redressement.** Dans mon Rapport de l'année dernière, je me suis inquiété sérieusement des risques que présentaient, pour la bonne utilisation des deniers publics, les problèmes qu'a connus la Société Radio- Canada lors de l'instauration d'un nouveau système complexe d'information financière. Cette société, à l'époque où était publié le Rapport de l'année dernière, était à mettre sur pied un système de redressement. Les mesures prises au cours de l'exercice clos le 31 mars 1987, dans le cadre du plan de redressement, ont permis à la Société de stabiliser avec succès les composantes actuelles du système financier national, de redresser ses états financiers au 31 mars 1986 et de rétablir des registres comptables appropriés. Je suis donc heureux de pouvoir signaler que la Société a fourni au gouvernement et, en bout de ligne, au Parlement, un compte rendu fidèle de son administration des deniers publics pour l'exercice financier qui s'est terminé le 31 mars 1987.

Programmes en cours et engagements futurs

1.160 Les programmes d'exonération du tarif douanier, dont je viens de parler soulèvent une autre question que je ne ferai qu'effleurer dans ces lignes pour le moment. Les Comptes publics révèlent que les remises accordées par décret se chiffrent à plus d'un milliard de dollars par année. Il semble bien que personne n'évalue si ces remises atteignent les objectifs pour lesquels elles ont été originellement accordées.

1.161 Notre vérification de certaines subventions aux transports (chapitre 13) nous a révélé une situation du même genre. Pour un certain nombre de ces subventions, l'évolution des circonstances au cours des années a radicalement modifié le contexte économique qui a conduit en premier lieu à l'octroi des subventions. Une fois de plus, il semble y avoir peu ou pas d'évaluations effectuées dans le but de savoir si les subventions permettent de réaliser les objectifs initiaux fixés ou si le maintien de certaines subventions n'engendre pas d'effets imprévus ou même d'effets contraires.

1.162 Ces exemples nous ramènent à l'observation formulée dans le cadre de notre Étude de la gestion et du contrôle financiers selon laquelle, pour de nombreux programmes de l'État, on a mis au point ou mis en place peu de mesures pour évaluer leur efficacité.

1.163 Néanmoins, la réalisation des programmes se poursuit toujours. Les députés, lorsqu'ils approuvent un projet, c'est là une réalité politique, engagent des fonds non seulement pour l'exercice courant mais également pour plusieurs années à venir.

1.164 À cela s'ajoute cette autre réalité dont j'ai parlé un peu plus tôt lorsque j'ai traité du déficit fédéral, c'est-à-dire que le coût d'un programme est susceptible de s'accroître du montant des frais de financement qu'il faut engager. Il en va d'un pays

comme d'un particulier. Chaque nouvel achat, lorsqu'on est en dette, coûtera en bout de ligne plus cher que si on l'avait réglé comptant. Tout cela peut contribuer à créer une situation où le gouvernement du jour verra son choix de plus en plus réduit lorsque viendra le moment pour lui de réaliser les programmes qu'imposent les conditions du moment.

1.165 C'est là une sombre perspective que de voir un jour les engagements pris dans le passé, accrus des frais croissants de financement de la dette, empêcher un gouvernement de pouvoir vraiment gouverner comme il se doit. Perspective peut-être trop pessimiste. Il reste toutefois beaucoup à faire avant d'écarter à tout jamais cette possibilité.

1.166 D'importantes initiatives ont été prises afin d'améliorer la gestion et le contrôle financiers et afin d'établir le climat susceptible d'amener les gens à mieux tenir compte des coûts. Il reste cependant que les progrès ont été lents et qu'il y a des étapes essentielles à franchir. On retrouve dans mon Rapport beaucoup trop d'exemples que l'on continue de dépenser l'argent du contribuable sans avoir l'assurance d'obtenir l'optimisation des ressources.

1.167 Mon Rapport de cette année me porte à un optimisme prudent. La bouteille est à moitié pleine et non à moitié vide. Ce qu'il faut avoir constamment présent à l'esprit, c'est de reconnaître que l'optimisation des ressources consacrées aux programmes actuels est la meilleure garantie que les gouvernements de demain pourront fournir les services que les Canadiens désirent et méritent, et cela pour des années et des années à venir.

1.168 Il se pourrait que le présent Rapport ait pu contribuer de quelque façon à cet état de choses.

ANNEXE
LE DÉFICIT : QUELQUES CONCEPTS ESSENTIELS

Le déficit fédéral, au cours d'une année, livre une vaste gamme d'information sur la situation et le rendement financiers du gouvernement. Il faut donc plus d'une mesure du déficit fédéral pour en comprendre la composition. Mes remarques s'appuient sur les concepts et définitions suivantes :

·**Le déficit (base : comptes publics)** La différence, au cours d'un exercice financier donné, telle qu'inscrite dans les Comptes publics du Canada, entre le total des dépenses et le total des recettes. J'ai à vérifier les Comptes publics et c'est pourquoi ils m'ont servi de point de départ pour mon exposé. Toutefois, certaine information dont j'avais besoin étant plus facilement disponible dans les comptes nationaux, j'y ai donc eu recours au besoin.

·**Le déficit (base : comptes nationaux).** La différence, au cours d'une année civile donnée, entre le total des dépenses et le total des recettes. Son calcul comporte toutefois certaines différences comptables importantes, notamment une plus grande utilisation de la comptabilité d'exercice. La courbe des modifications présentée par les deux modèles est très semblable, mais les comptes nationaux fournissent une base de calcul plus commode pour certains types d'analyses économiques.

Le déficit peut être décomposé en un certain nombre d'éléments, chacun ayant trait à un aspect particulier de la situation financière du gouvernement. Pour débuter, il nous sera utile d'établir une distinction entre le déficit premier et le montant net des frais d'intérêt.

·**Le déficit premier.** C'est la différence entre les dépenses (dont sont exclus les intérêts payés sur la dette nationale) et les recettes (dont sont exclus les intérêts perçus sur l'actif financier). Cette mesure décrit surtout la capacité du gouvernement de financer les programmes de base sans emprunt supplémentaire.

·**Montant net des frais d'intérêt.** C'est la différence entre l'intérêt que paie et l'intérêt que reçoit le gouvernement fédéral. Ce montant indique le montant net de ce qu'il en coûte chaque année pour financer les emprunts passés du gouvernement.

Le déficit peut également être réparti en deux autres éléments, l'un donnant une idée des libres choix fiscaux du gouvernement (le déficit déconjoncturalisé ou déficit «structurel»), l'autre indiquant l'incidence des conditions économiques en général sur le déficit (le déficit cyclique)

·**Le déficit déconjoncturalisé ou déficit «structurel».** Il s'agit de l'estimation de l'excédent des dépenses sur les recettes du fédéral (comptes nationaux)

qui existerait s'il y avait plein emploi (ou situation d'emploi «normale»). Un déficit en période de plein emploi est désigné quelquefois du terme «deficit structurel». J'ai fait allusion à cette réalité dans le présent chapitre en utilisant l'expression déficit **persistant**, c'est-à-dire le déficit qui existerait même si notre économie fonctionnait à plus ou moins sa pleine capacité.

· **L'élément cyclique.** C'est l'élément estimatif du déficit (fondés sur les comptes nationaux) qui représente l'ajustement automatique du budget fédéral à des conditions économiques en évolution.

Compte tenu de ces définitions, on peut dire en pratique que trois éléments fondamentaux composent le déficit fédéral total. Il y a en premier lieu **l'élément cyclique**. Son ampleur variera en fonction du comportement de l'économie en général. En deuxième lieu, vient **l'élément premier déconjoncturalisé** (le déficit structurel moins l'intérêt payé). Son ampleur sera une indication des libres choix fiscaux qu'a faits le gouvernement. Et, finalement, il y a le **montant net de l'intérêt payé** qui représente le coût du financement du montant net des dettes du gouvernement.

La ventilation du déficit en éléments structurels et cycliques n'a vraiment rien de simple. Cette démarche est fonction de la définition donnée du plein emploi (ou situation «normale» d'emploi), du choix des recettes et dépenses à soumettre aux rajustements cycliques, et de l'estimation de la **sensibilité** de ces recettes et dépenses aux fluctuations de la croissance économique. Néanmoins, en s'attardant aux modifications que connaissent ces éléments, les utilisateurs de cette information peuvent obtenir un aperçu juste de la situation financière du gouvernement que brouilleraient autrement des mesures plus conventionnelles du déficit. Notamment, les utilisateurs pourront faire la différence entre les réductions structurelles du déficit attribuables à l'intervention directe du gouvernement et les réductions cycliques qui sont simplement le reflet d'une amélioration du rendement économique du pays.

SOMMAIRE GÉNÉRAL - RAPPORT ANNUEL DE 1987

SOMMAIRE GÉNÉRAL - RAPPORT ANNUEL DE 1987

2.1 Le présent chapitre renferme un sommaire de la plupart des chapitres contenus dans le Rapport annuel de 1987 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 - Notes de vérification - et le chapitre 16 - Suivi des recommandations formulées dans les rapports antérieurs - ne comportent pas de sommaire.

2.2 Ce chapitre renferme le sommaire des chapitres suivants du Rapport de 1987 :

Chapitre 4-L'Étude de la gestion et du contrôle financiers
Chapitre 5-Revenu Canada - Douanes et Accise
Chapitre 6-Le ministère de l'Agriculture
Chapitre 7-Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources
Chapitre 8-Le ministère des Affaires extérieures
Chapitre 9-Le ministère de la Défense nationale - Les grands projets d'immobilisations
Chapitre 10-Le ministère de la Défense nationale - Appui matériel
Chapitre 11-Le ministère des Approvisionnements et Services
Chapitre 12-Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social
Chapitre 13-Le ministère des Transports
Chapitre 14-Emploi et Immigration Canada
Chapitre 15-Vérifications spéciales
-Signaler les actes de fraude et autres activités illégales
-Vérification de la gestion des risques
-Les grands projets d'immobilisations
-La protection civile
-Les micro-ordinateurs
Chapitre 17-La Catégorie de la gestion

CHAPITRE 4 - L'ÉTUDE DE LA GESTION ET DU CONTRÔLE FINANCIERS

2.3 Le contrôle financier doit permettre d'enregistrer et de protéger correctement les éléments d'actif du gouvernement. Les données comptables doivent être précises et fiables. Les fonds ne doivent servir qu'aux fins autorisées par le Parlement, lequel précise également le cadre budgétaire à respecter.

2.4 La gestion financière exige des décideurs, notamment le Parlement, les ministres et les administrateurs dans les ministères, qu'ils soient conscients des

répercussions financières de leurs décisions. Les activités doivent être menées en tenant dûment compte de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. Il faut également que soit fournie l'information qui permette aux gestionnaires de rendre compte de leur utilisation des ressources.

2.5 La gestion et le contrôle financiers sont étroitement reliés à la gestion. Ils font partie intégrante des responsabilités de gestionnaires ministériels. La fonction financière joue un rôle spécial étant donné qu'elle doit fournir aux gestionnaires toutes les données dont ils ont besoin.

2.6 **But de l'étude.** Le Bureau du vérificateur général a effectué, entre 1974 et 1976, une étude importante de la gestion et du contrôle financiers au sein de l'administration fédérale. Cette étude a démontré que le gouvernement avait perdu, ou était sur le point de perdre, tout contrôle sur l'utilisation des deniers publics. Depuis, le gouvernement a donné suite à presque toutes les recommandations formulées à cette époque. Nous estimions qu'après 10 ans, il était approprié d'examiner l'incidence des modifications apportées à la gestion et au contrôle financiers. Par ailleurs, en cette époque de restrictions budgétaires que nous vivons de nos jours, il faut que la gestion et le contrôle financiers soient efficaces pour que le gouvernement tire la valeur optimale de l'argent qu'il dépense.

2.7 **Étendue de la vérification.** Nous avons choisi neuf ministères qui, à notre avis, étaient représentatifs de l'ensemble des opérations de l'administration fédérale. Nous avons examiné de quelle façon chacun d'entre eux procédait pour réaliser les diverses étapes du cycle de gestion financière. Le Rapport de cette année compte des chapitres distincts sur huit de ces neuf ministères. Pour ce qui est du Portefeuille des Affaires des anciens combattants, il a fait l'objet d'un chapitre dans le rapport de l'année dernière.

Le contrôle financier

2.8 Nous avons constaté que le contrôle financier avait fait l'objet d'améliorations importantes depuis notre dernière vérification. En effet, il existe maintenant des systèmes et procédés qui assurent l'exercice de contrôles financiers fondamentaux, et rien n'indique que les faiblesses des contrôles essentiels sont répandues.

2.9 Cependant, même si la plupart des ministères exercent des contrôles fondamentaux, des problèmes persistent. Bien qu'ils ne constituent pas une menace au contrôle financier essentiel, il n'en reste pas moins qu'ils doivent être réglés.

2.10 En règle générale, les ministères disposent de mécanismes satisfaisants pour s'assurer qu'ils ne dépassent pas les limites autorisées par le Parlement en matière de dépenses, et qu'ils utilisent les crédits budgétaires uniquement aux fins prévues.

2.11 La protection des éléments d'actif constitue l'un des éléments du contrôle financier où il y a place pour de l'amélioration. L'administration fédérale possède une gamme variée d'éléments d'actif. À l'heure actuelle, il n'existe pas de données accessibles sur la valeur ou le coût total des biens de l'État. Cette situation engendre des problèmes non seulement en matière de contrôle de l'actif, mais également en ce qui concerne sa gestion. Il n'est pas rare que les systèmes et pratiques de gestion ne permettent pas de garantir que les éléments d'actif sont dûment contrôlés et protégés, et qu'on exerce une surveillance sur leur utilisation.

La gestion financière

2.12 Nous sommes d'avis que la gestion financière n'est pas encore satisfaisante. Malgré les progrès encourageants réalisés par un certain nombre de ministères, nous avons relevé des problèmes concernant l'information à laquelle ont accès les gestionnaires, les organismes centraux, ainsi que le Parlement. Cette information est pourtant essentielle pour comprendre les répercussions financières des décisions prises, pour s'assurer que les opérations sont exécutées en tenant dûment compte de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité, ainsi que pour s'acquitter de l'obligation de rendre compte au plan financier. Il existe certains outils valables, mais d'autres doivent être adaptés et perfectionnés. Tous doivent être utilisés à meilleur escient.

2.13 **L'utilisation des données financières pour l'attribution des ressources.** Bien que la qualité des données compilées au sujet des grands projets d'immobilisations et des nouveaux programmes se soit grandement améliorée, la qualité de ces données demeure inégale. Certains ministères ont mis sur pied des services centraux qui assurent un examen critique rigoureux des projets proposés avant même que ceux-ci soient présentés au Conseil du Trésor; cette mesure a donné lieu à une meilleure évaluation d'un certain nombre de projets. Cependant, même un examen critique interne rigoureux exige l'obtention de données complètes ainsi qu'une définition claire et précise des besoins. Cela n'est pas toujours possible. Peu de ministères disposent de mécanismes solides d'examen critique interne. C'est pourquoi la qualité des données varie énormément. Le problème se pose principalement dans le cas des données fournies par les ministères lorsqu'ils présentent une demande de fonds en vue de l'acquisition de nouveaux systèmes d'information automatisés. Très souvent, les propositions surestiment les avantages et sous-estiment les coûts, et cela de façon marquée.

2.14 Des améliorations s'imposent pour s'assurer que les programmes et les projets d'immobilisations, de taille plus réduite, particulièrement les projets de mise au

point des systèmes, soient étayés par une information financière suffisante, et soumis à un examen critique de la part des responsables de l'attribution des maigres ressources.

2.15 Nous avons pu constater que la majorité des budgets sont fondés sur les coûts des années antérieures. Ces données sont importantes, mais nettement insuffisantes. Les états des résultats sont imprécis, l'information sur le coût des produits et services est encore insuffisante, il y a souvent peu d'indices de rendement et les niveaux de service ne sont pas souvent définis. Lorsque, en raison de la nature des opérations, ce type de données était inapproprié, il nous est arrivé souvent de ne pas retrouver de mesures de remplacement valables. Ces lacunes indiquent que les décideurs ne disposent pas de toute l'information dont ils ont besoin pour s'assurer qu'ils attribuent les ressources de façon aussi efficiente et efficace que possible.

2.16 Certains ministères préparent des plans de travail extrêmement détaillés à l'appui de leurs budgets. C'est beaucoup mieux qu'il y a une dizaine d'années, mais il y a encore de la place pour une amélioration si l'on veut qu'ils constituent des outils de gestion financière utiles. Pour y arriver, les ministères devraient associer plus étroitement les ressources requises et les résultats précis que l'on a prévus.

2.17 Le système de planification du gouvernement pose en lui-même un problème pour la planification et la budgétisation. Il s'agit d'un système complexe fondé sur l'établissement de liens entre les objectifs des programmes, les résultats obtenus et les ressources utilisées. Cette situation a donné lieu à bon nombre de problèmes. L'un de ces problèmes réside dans le fait que les programmes ont souvent des objectifs multiples non énoncés et que, en conséquence, les gestionnaires ont énormément de difficulté à transposer ces objectifs en des énoncés clairs, mesurables et réalisables. Un autre problème réside dans le fait qu'il est extrêmement difficile d'associer les résultats d'activités secondaires variées en vue de produire des états des résultats utiles pour chaque activité ou élément de planification.

2.18 **Les données financières utilisées pour la gestion des opérations.** La plupart des ministères disposent de l'information dont ils ont besoin pour éviter les dépassements de budget. Mais il leur arrive souvent de ne pas disposer d'une information valable pour gérer leurs ressources. Les données financières et opérationnelles sont rarement associées. Il s'ensuit donc que les gestionnaires disposent rarement de l'information qui leur permettrait de savoir si leurs opérations sont economiques, efficientes et efficaces.

2.19 Au niveau des programmes, peu de mesures régulières de l'efficacité ont été mises au point. Il en va de même au niveau des opérations. L'évaluation des programmes, qui devrait prévoir l'évaluation périodique de l'efficacité, n'a pas encore englobé la majorité des activités des ministères.

2.20 Il y a beaucoup d'information dont on peut disposer, mais il arrive souvent qu'elle ne soit pas pertinente. Ainsi, par exemple, les données relatives aux éléments d'actif sont souvent pauvres ou incomplètes. Pour ce qui est d'assurer une gestion efficiente, nous avons constaté que, sauf dans de rares cas, les données relatives à l'efficience des opérations sont insuffisantes. Très peu de ressources font l'objet de mesures du rendement. La plupart des normes de rendement sont fondées sur des données historiques, et il n'est pas certain que celles-ci fournissent des normes de rendement efficientes.

2.21 Nous avons constaté que l'information sur les coûts est insuffisante. Or, il faut disposer de cette information pour la quasi-totalité des décisions à prendre. Sa nature peut varier selon l'utilisation qu'on en fait - recouvrement des coûts, attribution de ressources, comparaison avec des opérations semblables, opérations de privatisation, ou prise de décisions opérationnelles. Nous avons constaté que, souvent, l'on ne dispose pas d'information sur les coûts.

2.22 L'une des façons de s'assurer qu'il existe suffisamment d'information sur la gestion financière consiste à mettre sur pied des systèmes d'information valables. Nous avons examiné de quelle façon les ministères procédaient pour élaborer des systèmes. Nous n'avons pas été impressionnés par les résultats : échecs, dépassement des coûts, faible rendement opérationnel, double emploi et un important gaspillage. De nombreux ministères ne disposent toujours pas de l'information essentielle qu'il leur faudrait pour gérer leurs opérations.

2.23 Nous avons constaté qu'il a fallu des années pour mettre sur pied les grands systèmes financiers, et que les échéanciers et les budgets n'étaient presque jamais respectés. Par ailleurs, les décisions d'aller de l'avant avec des systèmes sont souvent prises à l'aide d'estimations incomplètes dont on ne tient plus compte à mesure que les systèmes sont mis en place. La gestion des projets dans les systèmes que nous avons examinés était faible et il arrivait très souvent que les ministères ne tiennent pas de relevé complet de tous les coûts afférents aux projets.

2.24 **L'obligation de rendre compte de la gestion financière.** Il existe trois paliers d'obligation de rendre compte de la gestion financière - obligation envers les gestionnaires des ministères, envers le Conseil du Trésor et envers le Parlement. Il incombe aux gestionnaires de rendre compte de la façon dont ils s'acquittent des responsabilités financières qu'on leur a confiées.

2.25 Nous avons constaté que dans les ministères, l'obligation de rendre compte de la gestion financière est faible. Bon nombre d'entre eux ont mis au point des «contrats de performance» qui sont en fait des énoncés de rendement négociés chaque année avec les gestionnaires, et à l'aide desquels ces derniers sont évalués par la suite. De nombreux efforts ont été déployés pour mettre au point ces énoncés, mais leur

qualité et leur contenu varient considérablement d'une personne à l'autre à l'intérieur d'un même ministère, et d'un ministère à l'autre. Les gestionnaires rendent compte périodiquement de leur travail en se reportant à ce document. La plupart des rapports périodiques que nous avons examinés analysent les résultats techniques ou opérationnels, ainsi que l'atteinte de certains objectifs administratifs, par exemple le programme d'action positive. Cependant, ils ne constituent pas des documents d'obligation de rendre compte de la fonction financière étant donné qu'ils renferment rarement des données qui relient rendement opérationnel et rendement financier. C'est pourquoi l'on a tendance à ne pas exiger des gestionnaires qu'ils rendent compte de l'efficience de leur utilisation des ressources.

2.26 Dans le cas de l'obligation de rendre compte au Conseil du Trésor de la gestion financière exercée, il n'existe pas, à l'heure actuelle, de mécanisme complet et systématique qui prévoie la présentation de rapports financiers entre les ministères et le Conseil du Trésor. Le gouvernement a introduit récemment un «régime d'accroissement des pouvoirs et responsabilités des ministres» conçu dans le but, justement, de combler cette lacune. Ce régime est officialisé par le biais d'une lettre d'entente qui précise ce qu'un ministère doit effectuer dans un délai donné, ainsi que l'information qu'il doit fournir pour rendre compte de son rendement. Bien que nous soyons d'accord avec le principe qui sous-tend le régime susmentionné, nous avons quelques réserves à formuler à son endroit.

2.27 Notre principale préoccupation réside dans le fait que le Conseil du Trésor compte recourir à certains mécanismes déjà en place qui, comme nous avons pu le constater, ne fonctionnent pas bien. Le régime d'accroissement est fondé sur une lettre d'entente signée par le président du Conseil du Trésor, le secrétaire du Conseil du Trésor, le ministre et le sous-ministre. Son application est répartie sur un cycle de plusieurs années, et comporte des jalons précis. Pour assurer son utilité, il faut une certaine stabilité, en termes de roulement chez les cadres supérieurs au sein des ministères. L'an dernier, le Comité des comptes publics s'inquiétait du fait que les sous-ministres demeurent peu de temps en poste. Nous partagions cette inquiétude. Pour atteindre des objectifs opérationnels ou stratégiques, un ministère doit faire preuve d'une direction stable. Or, l'expérience récente démontre que cette situation est loin de se réaliser.

2.28 **Obligation de rendre compte en dernier ressort au Parlement.** Ce dernier reçoit sous formes diverses des données sur la responsabilité financière, notamment les trois volumes des Comptes publics, les trois parties du Budget des dépenses, ainsi que les rapports annuels des ministères. Nos travaux n'ont porté que sur la partie III du Budget des dépenses et sur les rapports annuels. Nous avons constaté que l'introduction de la partie III du Budget des dépenses a permis d'améliorer l'information communiquée au Parlement. Mais il y a encore de sérieuses lacunes à combler dans l'information fournie pour rendre compte de la gestion financière.

2.29 Il ne fait aucun doute que les parties III fournissent au Parlement, en temps opportun, une information plus complète et de meilleure qualité sur les programmes de l'administration fédérale. Cette partie du Budget des dépenses décrit bien chaque programme du gouvernement. Il y a cependant lieu d'apporter des améliorations à la façon dont les ministères décrivent comment les ressources seront utilisées pour atteindre les résultats escomptés. Les données sur les résultats obtenus avec les ressources dont on disposait au cours d'années antérieures ne satisfont pas à l'obligation de rendre compte au plan financier. À notre avis, les parties III sont des documents répétitifs et difficiles à lire. L'uniformité y est, mais l'information fournie est souvent générale et diffuse. Les ministères ne fournissent pas, dans ces documents, d'information importante sur les dépenses ou les répercussions financières de certains projets. L'information fournie pour cerner les déboursés d'initiatives majeures présente des lacunes. Comme le Parlement est le gardien du trésor public, les députés doivent recevoir l'information dont ils ont besoin pour assumer leurs responsabilités. Les parties III ont, dans une certaine mesure, rempli ce rôle, mais elles doivent néanmoins être améliorées.

2.30 **Le rôle de la fonction financière.** La gestion et le contrôle financiers constituent un volet de l'administration générale et sont confiés aux gestionnaires hiérarchiques. Les agents financiers ont cependant un rôle particulier à jouer puisqu'ils doivent veiller à ce que les gestionnaires disposent de l'information et des outils nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités financières. Nous avons constaté un manque d'uniformité, d'un ministère à l'autre, pour ce qui est des rôles et des mandats confiés aux agents financiers supérieurs et aux membres du groupe de la fonction financière, ce qui a évidemment une incidence sur leur efficacité. Ces rôles et mandats sont définis en fonction de la nature et l'évolution antérieure du ministère, ainsi que des attitudes et des personnalités des personnes mises en cause.

2.31 Nous avons pu constater certaines améliorations au chapitre du contrôle financier, spécifiquement attribué à l'agent financier. La fonction financière veille à ce que la plupart des secteurs disposent de données financières exactes, à ce que des contrôles financiers pertinents soient exercés dans la plupart des secteurs, et à ce que les gestionnaires disposent des données requises pour s'assurer que les fonds sont utilisés aux fins prévues, sans dépasser les niveaux approuvés. Cependant, comme les agents financiers ne disposent pas d'une information qui regroupe des données sur les finances et des données sur les opérations, ils ne sont généralement pas en mesure de fournir une information utile aux gestionnaires de programmes pour des fins autres que le contrôle des dépenses.

2.32 **Le rôle des organismes centraux.** De nombreuses lacunes au chapitre de la gestion financière ne sont propres qu'à des ministères en particulier. Dans ces cas, la haute direction des ministères doit prendre les mesures qui s'imposent pour corriger ces carences. Cependant, il existe d'autres faiblesses qui sont communes à presque tous les ministères. Plusieurs de ces faiblesses n'existeraient pas, ou seraient moins importantes, si les lignes directrices générales avaient été appliquées ou si les organismes centraux s'acquittaient de leur mandat.

2.33 Les directives et lignes directrices émises par le Centre sont claires et nettes. Toutefois, le contrôle exercé par les organismes centraux s'est avéré insuffisant ou inefficace. Il y a peu d'indication que les organismes centraux aient été au courant des problèmes ou, s'ils l'étaient, qu'ils aient recommandé ou pris des mesures correctives. Il va sans dire que le processus actuel de contrôle relatif aux systèmes d'information de gestion financière ne fonctionne pas. Il n'existe aucun mécanisme d'obligation de rendre compte de la gestion financière, bien que le régime d'accroissement des pouvoirs et responsabilités des ministres ait été conçu pour combler cette lacune. Pour que ce régime fonctionne, il faudrait déterminer la ligne de démarcation entre les responsabilités des gestionnaires ministériels et celles des organismes centraux. C'est au Conseil du Trésor qu'il revient de décider quels sont les éléments qu'il faut soit contrôler, soit surveiller, ainsi que le moment où il doit intervenir pour vérifier si les problèmes ont été résolus.

CHAPITRE 5 - REVENU CANADA - DOUANES ET ACCISE

2.34 **Historique.** L'objectif de Douanes et Accise, tel qu'il est énoncé dans la Partie III du Budget des dépenses, comporte trois volets : voir à ce que tous les droits, toutes les taxes et tous les autres prélèvements applicables soient imposés, perçus et, le cas échéant, remboursés; contrôler, pour la protection de l'industrie et de la société canadiennes, la circulation des gens, des marchandises et des moyens de transport qui entrent au pays ou qui en sortent, afin d'assurer le respect de la loi; protéger l'industrie canadienne contre tout préjudice réel ou éventuel que peut causer l'importation effective ou envisagée de marchandises sous-évaluées ou subventionnées, ainsi que d'autres genres de concurrence étrangère déloyale.

2.35 La perception de recettes constitue une responsabilité importante pour le ministère puisque, en 1986-1987, il a perçu des recettes de 20,6 milliards de dollars.

2.36 Le ministère évolue dans un contexte de modifications législatives et d'innovations technologiques fréquentes. Les modifications éventuelles à la taxe de vente et les négociations portant sur le libre-échange risquent d'avoir une grande incidence sur les opérations du ministère. Ce dernier a élaboré un Plan de réduction des années-personnes et des coûts, qui prévoit une coupure de 954 années-personnes d'ici 1990-1991.

2.37 **Étendue de la vérification.** Douanes et Accise était visé par l'étude d'envergure gouvernementale de la gestion et du contrôle financiers. Nous avons recensé, évalué et testé les systèmes de perception des recettes. Nous avons passé en revue les systèmes de planification, d'établissement des budgets et des rapports. Parallèlement, nous avons examiné le protocole d'entente liant le ministère et le Conseil du Trésor. Nous avons également procédé à un examen de la fonction financière, afin

de voir de quelle façon elle remplissait son rôle en matière de gestion et de contrôle financiers, en particulier au niveau des conseils et de l'aide fournis dans le cadre des initiatives. Nous avons examiné le service de vérification interne, ainsi que deux systèmes d'information financière.

2.38 Par ailleurs, nous avons examiné les programmes de remises qui prévoient un dégrèvement tarifaire pour les importateurs et l'industrie canadienne ou qui facilitent le déplacement international des marchandises et du matériel.

Contrôle financier

2.39 **Recettes fiscales. Les contrôles financiers exercés à l'égard de ces recettes sont suffisants.** Pour l'exercice 1986-1987, les recettes perçues ont été bien protégées et comptabilisées, et les comptes clients tenus par la Direction de l'Accise ont été correctement déclarés.

2.40 **Dépenses.** Nous n'avons relevé aucun cas de fonds utilisés à des fins autres que celles qui avaient été autorisées. Le ministère a respecté les niveaux de dépenses approuvés par le Parlement.

La gestion financière

2.41 **Planification et établissement du budget. Douanes et Accise a réalisé des progrès dans l'élaboration et la mise en oeuvre du cadre de planification pour l'ensemble de l'administration fédérale; toutefois, des améliorations sont nécessaires.** Le ministère a défini ses activités ainsi que leurs objectifs généraux. Cependant, les énoncés des résultats et des liens avec les ressources, ainsi que les indicateurs de rendement doivent être améliorés et incorporés aux systèmes ministériels de planification, d'établissement des budgets et de rapports pour que le Cadre du plan opérationnel puisse servir de base à la justification des ressources et à l'obligation de rendre compte. Le ministère reconnaît qu'il doit améliorer ses énoncés de résultats et de liens, et qu'il doit établir des mesures des résultats en termes de niveau de services, de productivité et d'efficacité.

2.42 **Protocole d'entente.** En vertu du protocole d'entente qu'il a été le premier ministère à signer, Douanes et Accise s'est engagé à collaborer étroitement avec le Conseil du Trésor en vue d'améliorer le Cadre du plan opérationnel ainsi que les mesures de rendement du ministère. Ces améliorations doivent être intégrées aux processus de planification, d'établissement du budget et de présentation de rapports, et elles devraient se traduire, en fin de compte, par une obligation de rendre compte au Conseil du Trésor plus rigoureuse. Ces améliorations sont nécessaires pour atteindre les buts de l'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministres (APRM).

2.43 **Rapports.** Le ministère est à prendre des mesures en vue d'améliorer les rapports qu'il présente à la haute direction au sujet de ses recettes, de ses projets et de son rendement. La Partie III du Budget des dépenses de Douanes et Accise n'a pas démontré comme il se doit l'atteinte des résultats ou l'efficacité du programme, ni justifié les ressources demandées et utilisées.

2.44 **Rôle de la fonction financière.** Les responsabilités en matière de contrôle financier, assumées par la fonction financière, sont appropriées. Cependant, bien que le contrôle financier soit satisfaisant, il existe un certain nombre de secteurs où la fonction financière devrait, à notre avis, jouer un rôle plus marqué dans la gestion financière. Ainsi, par exemple, la qualité des analyses financières qui appuient les diverses initiatives laisse à désirer.

2.45 **Vérification interne.** Dans l'ensemble, les activités de vérification interne respectent les normes établies par le Bureau du contrôleur général. Cependant, il y aurait lieu d'apporter des améliorations en ce qui a trait à la planification des examens ainsi qu'aux vérifications dans un cadre informatique.

Systèmes d'information de la gestion financière

2.46 **Les systèmes informatiques n'ont pas été élaborés en tenant dûment compte de l'économie et de l'efficience.** Après avoir dépensé environ 10 millions de dollars, sur une période de sept ans, pour mettre au point le Système du profil de la clientèle, le ministère ne dispose toujours pas d'un système intégré et efficace d'information de gestion pour aider la Direction de l'Accise à s'acquitter de ses fonctions de réglementation. Le ministère est donc incapable d'augmenter de 10 millions de dollars ses recettes annuelles. L'autre système que nous avons examiné, le Système de contrôle des dépenses financières, est incomplet. Il a fallu six ans pour le mettre au point, c'est-à-dire plus longtemps que ce à quoi on pourrait s'attendre pour la mise au point d'un système micro-informatique de cette taille.

2.47 Les lacunes au niveau de l'élaboration de ces deux systèmes sont imputables des faiblesses dans la planification stratégique, ainsi que dans le contrôle exercé par la haute direction et sa façon de tenir les employés responsables des résultats obtenus. Selon nous, l'absence d'une stratégie d'automatisation, avant 1983, a contribué aux problèmes posés par l'élaboration des deux systèmes que nous avons examinés. Les stratégies du ministère concernant le traitement électronique des données, principalement celles de la période de 1984 à 1987, ne présentaient pas toutes les caractéristiques essentielles. En ce qui a trait au contrôle de l'élaboration des projets, nous avons constaté que la haute direction ne recevait pas d'échéanciers détaillés précisant les résultats, les objectifs et les coûts. Il lui était donc difficile d'exercer un contrôle, de prendre des mesures correctives et de tenir les équipes affectées aux projets responsables des résultats. Douanes et Accise s'affaire actuellement à combler ces lacunes.

* * * * *

Programmes de remises

2.48 La politique tarifaire et de dégrèvement tarifaire, y compris l'établissement des objectifs, relève du ministère des Finances. Douanes et Accise, pour sa part, est chargé d'appliquer les programmes de remises. Les remises peuvent servir à réduire ou éliminer les droits et les taxes qui seraient autrement exigibles. Les remises peuvent également servir à faciliter la circulation internationale du matériel et des marchandises. Pour notre examen de la gestion financière des programmes de remises, nous avons procédé de la même façon que pour l'examen des programmes de dépenses directes.

2.49 Le Parlement ne dispose pas de renseignements suffisants pour évaluer les programmes de remises. En 1985-1986, Douanes et Accise a accordé environ 1 milliard de dollars en remises. Nous n'avons pas trouvé, dans le Plan financier ou le Budget des dépenses, de renseignements au sujet des objectifs des programmes de remises, des résultats obtenus par le passé et des résultats escomptés pour l'avenir. Le Parlement ne possède pas suffisamment de renseignements pour lui permettre de déterminer les dégrèvements accordés par le biais de programmes de remises, ou pour exiger que le gouvernement lui rende des comptes au sujet des programmes.

2.50 Les renseignements sur les programmes de remises, fournis dans les Comptes publics, ne sont pas très significatifs. Les directives du Receveur général précisent de quelle façon les remises doivent être signalées dans les Comptes publics. Or, nous avons constaté que les renseignements fournis dans les Comptes publics sont incomplets. Les données relatives aux remises accordées dans le but de faciliter la circulation internationale du matériel et des marchandises ne sont pas très utiles.

2.51 Les programmes de remise doivent être évalués de la même façon que les autres programmes gouvernementaux. Nous avons constaté que ni le ministère des Finances, ni Douanes et Accise n'évalue les programmes de remises.

2.52 Des remises spéciales pour entrée temporaire ont été accordées sans fondement juridique. Douanes et Accise est tenu de percevoir des droits conformément au Tarif des douanes, sauf s'il existe un texte autorisant à remettre les droits. Or, pour faciliter la circulation internationale des marchandises, les fonctionnaires de Douanes et Accise accordent normalement des remises spéciales pour entrée temporaire avant d'y être autorisés par décret du conseil. Aucune disposition de la loi ne leur confère ce pouvoir.

CHAPITRE 6 - LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

2.53 **Le ministère de l'Agriculture a des défis à relever en vue d'améliorer sa gestion financière.** Nous avons réalisé notre Étude de la gestion et du contrôle financiers à un moment où de grands problèmes agricoles devaient être réglés, et des pratiques de gestion faisaient l'objet de modifications importantes. Ainsi, par exemple, le prix du blé a chuté en 1986, et les revenus agricoles étaient de plus en plus assujettis aux paiements de transfert du gouvernement. Les programmes statutaires, qui devaient s'autofinancer et être actuariellement valables, présentaient un déficit. La Commission canadienne du blé, pour sa part, signalait pour 1986 des déficits des comptes de mise en commun de quelque 201 millions de dollars devant être payés à même le trésor public. Au même moment, on exigeait du ministère qu'il réduise ses budgets annuels de fonctionnement et qu'il augmente ses recettes.

2.54 Le ministère a relevé ces défis de diverses façons. Il a délégué des représentants pour participer aux groupes de travail fédéraux-provinciaux chargés d'étudier diverses questions agricoles, notamment le financement. Il a réaménagé ses directions générales et leurs responsabilités, et confié aux gestionnaires supérieurs le soin d'en redéfinir les buts et priorités. Il a également mis sur pied, en 1986, de nouveaux comités de gestion auxquels il a demandé de revoir les tâches et objectifs. Il a également revu son cadre du plan opérationnel et modifié ses méthodes de planification financière afin d'assurer un lien entre les plans des directions générales et les stratégies ministérielles. En réponse aux recommandations contenues dans le rapport du groupe Nielsen, publié en 1985, le ministère a également élaboré des stratégies orientées sur le marché et les marchandises.

2.55 Le ministère est en train d'essayer de rendre son système de gestion plus cohérent. En 1986, il a réalisé une étude dans le but de déterminer les économies pouvant être réalisées sur le plan de l'administration, et il a publié un plan stratégique en avril 1987. Il a atteint son objectif de compression budgétaire de l'ordre de 75 millions de dollars en 1986-1987 et il devra procéder, au cours des trois prochaines années, à une compression additionnelle de quelque 100 millions de dollars. Il est probable que les compressions budgétaires aient favorisé le resserrement de la gestion des ressources, mais il se peut que certains des rajustements effectués ne fassent que reporter les problèmes à plus tard. Ainsi, par exemple, les besoins en matière d'entretien des installations et du remplacement de l'équipement de recherche ont augmenté, et certaines ententes en matière de développement à long terme attendent encore d'être entièrement financées. Le ministère est conscient de ces problèmes et en discute avec le Conseil du Trésor.

2.56 Tant et aussi longtemps que les nouveaux cadres et procédés de gestion ne seront pas entièrement opérationnels et que les lacunes actuelles n'auront pas été comblées, les systèmes de gestion et de contrôle financiers ne permettront pas de

relever les défis. Cependant, le ministère est conscient des lacunes et essaie de les combler.

2.57 **Des progrès ont été réalisés depuis notre Étude de 1975, mais il y a place pour d'autres améliorations.** La plupart des lacunes signalées dans notre Étude de la gestion et du contrôle financiers de 1975 ont été comblées. La vérification interne, en particulier, a été renforcée. Nous avons toutefois noté que le ministère n'a donné suite qu'en partie à certaines de nos observations. Ainsi, le nouveau manuel financier ne dit rien sur la répartition des responsabilités en matière de gestion des ressources entre les gestionnaires financiers et les gestionnaires de programme. Certains montants exigibles des producteurs demeurent toujours en souffrance pendant des périodes prolongées. Il y aurait lieu de perfectionner les moyens permettant de déterminer les coûts et les tarifs dans un contexte de recouvrement des coûts. Le ministère n'exerce pas encore de contrôle comptable des stocks, et ses vérifications internes signalent régulièrement un contrôle inadéquat de l'équipement, des approvisionnements et du matériel.

2.58 Le système de contrôle des affectations financières fonctionne raisonnablement bien. Parmi les problèmes décelés dans ce domaine, mentionnons le peu de temps imparti pour remplacer l'actuel système d'information financière avant que l'entente en matière de traitement des données n'arrive à échéance, l'utilisation répandue de systèmes officieux d'information financière, et les retards afférents à la mise au point des systèmes. Le ministère ne dispose pas de tous les renseignements dont il a besoin au sujet de l'attribution des ressources en information de gestion pour lui permettre de respecter les priorités en matière d'information de façon efficace par rapport au coût.

2.59 Tant qu'il n'aura pas élaboré un cadre de responsabilité et qu'il ne l'aura pas mis en application par le biais de systèmes de mesure du rendement et de gestion financière, le ministère ne sera pas en mesure de démontrer efficacement les liens entre les ressources et les résultats prévus et les ressources utilisées et les résultats obtenus. De plus, il devra établir des normes pour évaluer le rendement de gestion par rapport aux budgets afin d'assurer l'uniformité des évaluations et la responsabilité de la gestion des ressources.

2.60 Les systèmes de planification du travail sont assez bien conçus, mais on pourrait les améliorer en les assortissant de meilleurs moyens d'établissement des coûts. Les plans de travail renferment beaucoup de renseignements, mais ils ne sont pas bien intégrés aux systèmes d'information financière.

2.61 Les progrès relatifs au recouvrement des coûts ont été lents à se faire sentir entre 1975 et 1984, mais la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments a négocié récemment des ententes avec certains groupes de l'industrie, et

le ministère a émis une nouvelle politique en matière de recouvrement des coûts à la fin de 1986. Les taux de recouvrement sont actuellement inférieurs aux coûts réels. Nous croyons qu'il en est ainsi parce que, entre autres, il n'existe pas de rapports systématiques permettant de comparer aux coûts réels les montants recouvres en vertu d'ententes existantes et des taux établis. La Direction générale de la recherche est en train d'examiner diverses possibilités de recouvrement des coûts.

2.62 Le ministère est en train d'améliorer la gestion des immobilisations. Le ministère a récemment adopté plusieurs mesures visant à intégrer la gestion des immobilisations et les besoins des programmes. Tant que cette transition ne sera pas terminée, l'aptitude du ministère à gérer ses immobilisations sera limitée. Le ministère est d'accord avec les lacunes que nous avons décelées, c'est-à-dire :

-moyens limités, pour l'ensemble du ministère, de mesure et de surveillance des activités d'entretien, et absence d'information fidèle et à jour sur l'existence, l'utilisation et la disponibilité des immobilisations;

-établissement du coût des immobilisations sans tenir dûment compte de leur durée de vie utile, et analyse insuffisante des besoins à l'appui des décisions d'aménager de nouvelles installations;

-absence d'évaluations après le parachèvement des projets d'immobilisations et difficulté à contrôler le budget en capital à la fin de l'exercice ou vers la fin de celui-ci.

2.63 Les liens entre la fonction financière et la gestion des programmes devraient être plus étroits. Les chargés de programme et les gestionnaires financiers ne se consultent pas suffisamment au sujet des répercussions financières des divers programmes et de l'utilisation des ressources. Nous ne proposons pas que les agents financiers prennent des décisions relativement aux programmes. Cependant, de telles décisions ne sauraient être prises sans l'obtention préalable de données complètes et opportunes, de façon que les gestionnaires soient au courant des répercussions financières de leurs décisions. Le ministère n'insiste pas sur l'examen critique, par l'agent financier supérieur, des dépenses et ressources prévues. Le contrôle, par l'agent financier supérieur, des projets d'amélioration de gestion a été abandonné en mars 1986, et la formation dans le domaine financier n'est pas très prononcée.

2.64 Les risques financiers peuvent être très élevés dans le cas de programmes de paiements de transfert comme le Programme de stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest, l'assurance-récolte, le Programme de stabilisation des prix agricoles, ainsi que les programmes ponctuels comme le Programme d'aide aux victimes de la sécheresse et le Programme spécial d'aide aux producteurs de grains du Canada. Or, bien que les enjeux financiers soient de taille, les agents financiers ne jouent qu'un rôle limité. Lors de notre vérification intégrée de 1986, nous avions constaté un manque d'information et d'analyse pour la gestion du Compte de stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest et pour les régimes d'assurance-

récolte. Nos sondages relatifs aux principaux paiements de transfert annuels effectués par le ministère ont révélé que le ministère avait fait des paiements en trop et commis des erreurs se chiffrant à 4,2 millions de dollars au cours de quelques années. Nous nous interrogions également sur le respect des textes réglementaires. Le chapitre 3 (Notes de vérification) du présent rapport fait état de cas semblables survenus récemment.

2.65 **La gestion et le contrôle financiers des subventions et contributions laissent à désirer.** Les problèmes relatifs à la gestion et au contrôle financiers se font sentir principalement dans le domaine des subventions et contributions. En 1986, nous signalions quelques lacunes au chapitre de la gestion et du contrôle financiers. Cette année, nous avons observé d'autres problèmes. Des paiements totalisant 12,2 millions de dollars au titre de l'aide aux victimes de la sécheresse ont reçu l'approbation subséquente du Conseil du Trésor. Ces paiements ont eu pour effet de réduire la rentabilité du programme étant donné que 6 080 producteurs ont touché des indemnités auxquelles ils n'avaient pas droit. Le Service canadien des forêts a dépassé de quelque 1,3 million de dollars les crédits accordés par le Parlement. Un autre excédent de 1,6 million de dollars aurait été déclaré si les demandes de paiement avaient été reçues et traitées promptement.

2.66 L'Office des produits agricoles a vendu des stocks de produits et fait des déboursés d'une façon non compatible avec les dispositions de la Loi sur l'administration financière et de sa propre loi habilitante. Par ailleurs, des paiements accélérés de 1 million de dollars ont été versés à un établissement d'enseignement (cette somme est en voie d'être recouvrée).

2.67 On a décelé une irrégularité dans les calculs du Programme de soutien des prix du maïs-grain de 1985-1986, dans le cadre de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles, d'où le versement de 880 000 en trop.

2.68 Nous avons décelé des problèmes fondamentaux lorsque nous avons examiné le Programme spécial d'aide aux producteurs de grains du Canada, prévoyant le paiement unique le plus élevé jamais versé à des agriculteurs canadiens, soit 1 milliard de dollars. Ce programme a été financé par le biais de budgets supplémentaires pour 1986-1987 (300 millions de dollars) et 1987-1988 (700 millions de dollars). Le Budget supplémentaire des dépenses ne renfermait à peu près aucune donnée permettant au Parlement d'évaluer les objectifs du programme ou la baisse des revenus des agriculteurs. Le Parlement n'était pas non plus en mesure d'examiner adéquatement les modalités du programme ainsi que le coût d'autres programmes d'aide s'adressant aux producteurs de grains, ni d'évaluer l'utilisation des fonds de contributions déjà accordés au ministère de l'Agriculture.

2.69 Bien que le programme ait été officiellement classé et déclaré comme une contribution, il présente toutes les caractéristiques d'une subvention. Par ailleurs,

les politiques et pratiques normalement associées à la mise en oeuvre d'une contribution n'ont pas été respectées.

2.70 L'analyse et l'étude des solutions de rechange n'ont été achevées qu'après l'engagement de la somme de 1 milliard de dollars. Nous n'avons pas été en mesure de déterminer comment on était arrivé à cette somme.

2.71 **Le ministère ne communique pas au Parlement tous les renseignements dont il a besoin.** Il est difficile de déterminer le coût total de tous les programmes agricoles fédéraux. Les renseignements pertinents sont éparpillés dans le budget de divers ministères ainsi que dans les rapports annuels de diverses sociétés d'État. Nous croyons qu'il serait opportun de réunir tous ces renseignements et de les présenter au Parlement dans le Budget principal des dépenses ou dans le rapport annuel du ministère de l'Agriculture.

2.72 Lors de notre vérification intégrée de 1986, nous avions trouvé certains moyens d'améliorer la communication des données sur la mesure du rendement, afin de permettre au ministère de s'acquitter de l'obligation de rendre compte. En termes de données financières, le Budget principal des dépenses pour 1987-1988 ne renfermait qu'une note en bas de page au sujet des paiements de transfert de 700 millions de dollars effectués en vertu du Programme spécial d'aide aux producteurs de grain du Canada, et ne faisait aucune mention du déficit de 1,4 milliard de dollars prévu dans le cas du Compte de stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest.

CHAPITRE 7 - LE MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DES MINES ET DES RESSOURCES

2.73 Nous avons constaté que la gestion et le controle financiers du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources comportent des points forts et des points faibles.

2.74 Les données compilées pour la planification et la gestion d'ensemble des opérations ainsi que les rapports qui s'y rattachent sont insuffisants. Le cadre du plan opérationnel ne précise pas les résultats à atteindre. Cette situation provient en partie du fait qu'il est difficile de réunir toute la gamme des activités propres a chaque secteur en vue d'établir des mesures globales d'évaluation des résultats. Il s'ensuit donc que le ministère est incapable de relier les ressources requises aux résultats escomptés. Il en est de même pour les niveaux de ressources relatives aux activités permanentes qui ne font pas l'objet d'un examen critique chaque année en fonction du niveau de service ou de travail prévu.

2.75 Dans les directions générales, les données que renferment les plans de travail et les rapports périodiques compensent certaines de ces lacunes. Ces plans

associent généralement les ressources à des projets ou résultats précis, et constituent une base raisonnable pour la gestion des opérations du ministère et pour assurer l'obligation de rendre compte au sein du ministère. Cela s'applique particulièrement aux grands programmes de contribution que le ministère gère depuis quatre ans.

2.76 Cependant, nous avons décelé un manque d'uniformité dans la qualité de l'information utilisée pour planifier, gérer les nouveaux projets et en faire rapport.

2.77 L'obligation de rendre compte de la gestion financière au Parlement s'est améliorée mais elle n'est pas entièrement assurée par le biais de la partie III du Budget des dépenses. En effet, cette partie n'indique pas les résultats escomptés pour chaque activité du ministère, et n'indique pas suffisamment tous les liens entre les ressources utilisées et les résultats obtenus. Elle n'indique pas non plus dans quelle mesure les objectifs des programmes ont été atteints à l'aide des ressources attribuées antérieurement. Bien qu'il existe souvent une information qui lui permette de le faire, il est rare que le ministère définisse des objectifs mesurables dans la partie III, ou indique pendant combien de temps le financement sera requis avant que les objectifs ne soient atteints.

2.78 Nous avons constaté des améliorations majeures au chapitre du contrôle financier depuis notre étude d'envergure gouvernementale, menée de 1974 à 1976. Les contrôles financiers actuels qu'exerce le ministère permettent de garantir, dans la mesure du possible, que les deniers publics sont protégés et que les registres comptables sont précis et fiables, que les dépenses se limitent aux fins et aux montants autorisés par le Parlement. Cependant, le ministère devrait améliorer son contrôle de l'actif sous forme de matériel.

CHAPITRE 8 - LE MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

2.79 Nos travaux de vérification ont porté sur les services administratifs centraux du ministère des Affaires extérieures, soit la Gestion centrale, les Finances, la Gestion des biens, le Personnel, la Vérification interne, l'Évaluation des programmes, les Télécommunications et la Gestion de l'information documentaire. À l'administration centrale, ces services jouissent d'un budget de 215 millions de dollars. Des 7 800 employés du ministère, près de 3 300 exécutent ces tâches administratives.

2.80 **La gestion et le contrôle financiers.** Depuis notre vérification de 1982, le ministère des Affaires extérieures a considérablement amélioré la gestion et le contrôle financiers. Toutefois, de nouvelles améliorations s'imposent, et certaines ont déjà été entreprises par la direction.

2.81 Le ministère devrait apporter certaines améliorations à son processus de planification, notamment envisager des options de gestion de programmes, veiller à ce

que ses plans opérationnels soient suffisamment précis pour lui permettre de les utiliser dans la gestion des opérations et contrôler la mise en oeuvre des plans. Le ministère modifie graduellement son processus de planification en vue d'y incorporer ces caractéristiques.

2.82 Le ministère des Affaires extérieures utilise trois systèmes différents pour produire l'information financière. Cette situation pose des problèmes car l'utilisateur se heurte à un problème d'incompatibilité, de duplication et de regroupement des données. Bien qu'il soit moins efficient qu'un système intégré, cet ensemble de systèmes fournit néanmoins aux gestionnaires tous les renseignements dont ils ont besoin en vue d'exercer un contrôle financier. Le ministère est en train de mettre en place un nouveau système (FINEX) qui remplacera tous les systèmes existants.

2.83 Les rapports et le contrôle financiers des biens monétaires requièrent d'autres améliorations. Nous avons décelé de nombreuses erreurs et lacunes dans le Fonds de roulement des missions, dans les dossiers de prêts médicaux consentis à des particuliers, ainsi que dans les dépôts de garantie. De même, il n'existe pas de registre central des obligations accordant le «droit d'accès» à certains clubs ou écoles.

2.84 Il y aurait lieu de réviser les registres d'approvisionnement et de contrôle du matériel au ministère. Il arrive souvent que le matériel excédentaire ne soit pas consigné, et que l'administration centrale ne dispose pas des renseignements requis pour prendre des décisions. Les données requises ne sont pas recueillies au moment opportun ni communiquées aux personnes qui en ont besoin. En conséquence, la haute direction ne peut s'assurer que les niveaux actuel et requis de dépenses en capital secondaires permettront au ministère de satisfaire ses besoins de façon économique, efficiente et efficace.

2.85 **La gestion des biens immobiliers.** Le ministère a grandement amélioré sa gestion des biens immobiliers partout dans le monde. Cependant, d'autres améliorations s'imposent au chapitre de la définition des responsabilités en matière de budgétisation et de contrôle de l'ensemble des frais de logement, et du respect des normes établies. Cette absence de définition des rôles a donné lieu à des lacunes dans le processus de planification des locaux, le contrôle des coûts afférents aux logements réservés au personnel ainsi qu'au respect des normes, et à des retards dans l'émission de lignes directrices aux missions.

2.86 Le ministère a proposé au Conseil du Trésor de nouvelles échelles de grandeur concernant les logements des employés, échelles qui sont plus généreuses que les précédentes. Il a retardé la réalisation d'un programme majeur d'acquisition de logements jusqu'à l'approbation des nouvelles lignes directrices concernant les dimensions. Une fois réglée la question de l'adoption de normes de logement satisfaisantes, le ministère offrira des conseils au sujet de l'acquisition et de l'aliénation.

2.87 Depuis l'entrée en vigueur du Programme d'acquisition à long terme (PALT), en 1974, le ministère a dépensé 250 millions des 321 millions de dollars attribués à ce programme. Depuis notre vérification de 1982, le ministère des Affaires extérieures a mis sur pied un comité des priorités en matière de logement. Le processus d'établissement des priorités serait amélioré s'il était fondé sur des données présentées de façon plus cohérente et comprenant des justifications économiques. Quant aux missions, elles devraient déterminer leurs besoins en matière de locaux et logements.

2.88 Une fois les priorités établies, le ministère devrait élaborer des plans de réserve au cas où les projets prioritaires accusent un certain retard. Cette façon de procéder permettrait d'assurer l'utilisation optimale des fonds alloués aux projets d'immobilisations.

2.89 Le principal objectif du Programme d'acquisition à long terme est d'accroître le nombre de propriétés appartenant à l'État, réduisant ainsi les coûts de location à l'étranger. Ces dernières années, le Programme a été utilisé principalement pour les chancelleries et les résidences officielles; très peu de ressources ont été affectées aux logements du personnel. En conséquence, les employés vivent généralement dans des habitations louées et, pour diverses raisons, situées au centre des grandes villes. Dans certains cas, un emplacement aussi central n'est plus justifié. En effet, les logements au centre-ville sont très onéreux. À New York, par exemple, les loyers se situent autour de 55 614 pour 1986-1987. Le choix d'autres logements pourrait donner lieu à des économies importantes.

2.90 Le Conseil du Trésor accorde très peu de pouvoirs aux Affaires extérieures en ce qui concerne l'achat ou l'aliénation de biens immobiliers. Ces pouvoirs ont été conférés au ministère il y a dix ans. Ainsi, le ministère ne peut pas s'empresser d'acheter une propriété étant donné que très peu d'entre elles se vendent à un prix inférieur au montant prévu par le Conseil. Par ailleurs, le produit de la vente ne peut servir à faire l'acquisition d'un autre bien immobilier. Les gestionnaires hésitent donc à se départir de biens qui dépassent leurs besoins, car ils ne sont pas assurés d'obtenir des biens de remplacement. À notre avis, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait réviser les pouvoirs conférés aux Affaires extérieures, afin de lui donner plus de latitude en matière de gestion immobilière.

2.91 **Directives sur le service extérieur.** Les directives sur le service extérieur servent de fondement à la rémunération des employés en poste à l'étranger en fonction des diverses conditions de vie et de travail. Elles forment un recueil complexe et volumineux, et font l'objet d'une négociation avec les différents syndicats des employés du service extérieur. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait évaluer les directives sur le service extérieur, afin de déterminer dans quelle mesure elles atteignent les objectifs fixés.

2.92 Pour les trois directives que nous avons examinées en profondeur, nous avons constaté un taux élevé de non-conformité et, dans certains cas, cette situation a donné lieu au versement non intentionnel d'avantages aux employés.

2.93 Certaines directives prévoient l'utilisation de congés par les employés. Ainsi, par exemple, la directive sur l'aide au déplacement ne concerne que les employés qui prennent dix jours de congés rémunérés. Dans les dossiers que nous avons examinés, nous avons constaté un taux d'erreur de 30 p. 100, et la plupart de ces erreurs se sont traduites par l'attribution d'un trop grand nombre de congés. Cette constatation soulève des doutes quant à l'exactitude des registres de congés, et nous recommandons au ministère de l'examiner en profondeur.

2.94 **Télécommunications.** Le ministère a récemment entrepris de concevoir et de mettre en oeuvre un nouveau système de communication dans le but d'informatiser ses opérations. Il évalue le coût de ce nouveau système à 111 millions de dollars, répartis sur une période de mise en oeuvre de sept ans. L'utilisation de ce nouveau système aura des répercussions majeures pour les employés ainsi que les méthodes de travail.

2.95 Le ministère a décidé de ne définir les coûts et les spécifications qu'au moment où la mise en oeuvre ira bon train. Nous croyons que cette façon de procéder présente des risques élevés et pourrait donner lieu à une augmentation importante des coûts. Par ailleurs, la présentation soumise au Conseil du Trésor renferme quelques hypothèses et estimations notionnelles, qui devraient être validées durant la phase I du projet. En conséquence, il est impossible de prévoir les coûts et les économies éventuelles en ce moment.

CHAPITRE 9 - LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE - LES GRANDS PROJETS D'IMMOBILISATIONS

2.96 Lors de notre vérification de 1982, nous avons examiné plusieurs des grands systèmes de gestion du ministère, notamment celui du programme de la Défense, qui sert au traitement des demandes de fonds relatives à des projets d'acquisition. Nous en étions arrivés à la conclusion que ce système était fondamentalement valable et qu'il comportait les contrôles requis. En 1984, nous nous sommes attardés principalement aux projets d'acquisition de l'équipement, afin de tester des éléments précis du système global de gestion de projets au MDN. Nous avions alors formulé un certain nombre de recommandations dans le but de permettre au MDN d'améliorer le système.

2.97 Cette année, notre vérification avait pour but d'examiner d'autres éléments du système de gestion de projets pris dans son ensemble, c'est-à-dire suivre le déroulement d'un groupe de projets au cours des diverses étapes du cycle de vie : la

définition des besoins et des exigences, la planification, la mise en oeuvre et l'utilisation. Nous avons examiné 10 grands projets de la Couronne d'un coût de plus de 100 millions de dollars, ainsi que trois autres projets avec des dépenses de 60 à 100 millions de dollars chacun. Nous avons également examiné un échantillon de projets d'immobilisations plus petits avec des dépenses de l'ordre de 5 à 60 millions de dollars.

2.98 Commentaires du MDN à l'égard de nos recommandations de 1984. Parmi les 29 recommandations contenues dans notre Rapport de 1984, cinq se rapportaient expressément à la planification et à la gestion des projets d'immobilisations. D'autre part, sept des huit recommandations formulées par le Comité des comptes publics concernaient, elles aussi, des éléments de la gestion des projets d'immobilisations.

2.99 Les projets dont l'administration relève du MDN sont souvent tenus à des niveaux de financement fixes. Beaucoup de ces projets se caractérisent cependant par une grande complexité technique et beaucoup d'incertitude parce qu'il arrive souvent que la conception et la mise à l'essai des systèmes d'armes se poursuivent durant l'étape d'acquisition. Dans le cas de l'avion CF-18, nous signalions en 1984 que cette situation avait donné naissance à un grand nombre de projets connexes, présentant un certain intérêt, mais dont le financement s'était fait autrement que par le budget du projet principal. Dans le but de résoudre ce problème, nous avons fait trois recommandations au ministère au sujet du financement à plafond fixe, de la réduction au minimum des incertitudes de conception et de la déclaration des changements de portée au Conseil du Trésor. Le Comité des comptes publics a par la suite formulé trois recommandations apparentées aux nôtres au sujet de l'établissement du coût global des projets et de la divulgation de ces renseignements. Toutes ces recommandations ont été mises en application et la Partie III du Budget des dépenses fait maintenant état des coûts afférents à la durée de vie utile des projets.

2.100 Nos recommandations concernant les objectifs non militaires, notamment les retombées industrielles, soulignaient leur incidence sur les dépenses de la Défense. La réalisation des objectifs non militaires est maintenant signalée dans le Budget des dépenses.

2.101 Par suite de nos recommandations de 1984, le MDN a pris des mesures en vue de mettre sur pied un système de gestion des projets, il a trouvé d'autres sources d'approvisionnement en pièces de rechange, et il a entrepris la vérification interne de grands projets de la Couronne. Le nouveau Livre blanc sur la politique en matière de défense devrait aider le ministère à mettre en place la structure des forces que nous avions suggérée dans notre Rapport de 1984.

2.102 Les projets sont habituellement gérés conformément aux exigences des systèmes de gestion. En règle générale, les éléments des systèmes de gestion

examinés au cours de la vérification sont satisfaisants et les projets sont administrés conformément aux exigences de ces systèmes. Cependant, il y a cinq secteurs auxquels la direction devrait, à notre avis, porter plus d'attention. Nous en discutons dans les paragraphes ci-après.

2.103 Nous tenons à souligner, une fois de plus, l'importance de définitions complètes et précises de la portée des projets. En 1984, nous nous préoccupions de la nécessité d'être clair lorsqu'il s'agit de déterminer les éléments à inclure dans la portée des projets, la nécessité d'améliorer le processus d'établissement des coûts en fonction du cycle de vie, et la nécessité de contrôler la portée des projets et les fluctuations de prix. Nous indiquions également que le MDN avait relevé environ 3,5 milliards de dollars en projets d'immobilisations additionnels, à l'appui du projet des CF-18. Parmi ces projets d'immobilisations connexes, ceux qui étaient jugés essentiels auraient coûté 2,1 milliards de dollars en 1984. Ce coût est passé depuis à 2,7 milliards de dollars, en grande partie à cause de l'inflation. Au cours de la présente vérification, nous avons constaté un problème lié à l'établissement des coûts en fonction de la vie utile dans le cas du projet des obusiers. Des munitions évaluées à près de 40 millions de dollars ont été retirées du projet, malgré le fait que la politique du MDN prévoie l'achat, à même le budget du projet, de stocks opérationnels complets et de munitions d'entraînement pour une période de deux ans. Nous avons également constaté que le ministère avait jugé essentiel de faire l'acquisition de deux centres d'assistance logiciel à l'appui du CF-18. Au moment de notre vérification, l'un de ces centres devait être payé à même le budget du projet d'immobilisations et l'autre, à partir d'un autre budget.

2.104 Les objectifs connexes jouent un rôle important dans ces projets. Pour la majorité des projets que nous avons vérifiés, les objectifs non militaires ou d'approvisionnement stratégique jouaient un rôle important dans la planification, ou dans la détermination et le choix des entrepreneurs possibles. Ainsi, par exemple, dans le cas du Projet de révision et de modernisation de la classe Tribal, on a décidé de ne plus recourir aux appels d'offres concurrentielles et de recourir plutôt à un fournisseur exclusif. Cette décision s'explique en partie par les besoins urgents de l'industrie de la construction navale. Dans le projet du CF-18, le choix de l'entrepreneur a été fondé en grande partie sur les possibilités de transfert technologique et sur d'autres considérations d'ordre économique.

2.105 Le MDN indique maintenant dans la Partie III du Budget des dépenses dans quelle mesure les objectifs non militaires ont été atteints. Nous avons constaté, toutefois, que poursuivre ces objectifs entraîne des coûts très élevés. Lorsque la situation s'y prête, le ministère de la Défense nationale devrait signaler les coûts directs et indirects engagés pour atteindre des objectifs non militaires lorsqu'il aborde la question de ces objectifs dans la Partie III du Budget des dépenses. De même, nous croyons que le coût pour réaliser les objectifs en matière d'approvisionnement stratégique devrait, lorsque cela est possible, être relevé et signalé séparément.

2.106 Le recours à des fournisseurs exclusifs diminue les avantages de la concurrence. Un grand nombre de projets sur lesquels ont porté nos travaux comportaient comme caractéristique l'attribution d'un contrat à un fournisseur exclusif. Dans le cas du Projet de révision et de modernisation de la classe Tribal, par exemple, le contrat de 1,3 milliard de dollars pour la mise en oeuvre du projet a été attribué à un fournisseur exclusif principalement en vue de venir en aide à l'industrie de la construction navale qui vivote. La partie du projet de remplacement des armes portatives qui touche les carabines a été confiée à un fournisseur canadien afin d'appuyer l'approvisionnement stratégique, et les munitions de ce projet ont elles aussi fait l'objet d'un contrat à fournisseur unique, pour le même motif.

2.107 Sans concurrence, l'option retenue n'est pas forcément la plus rentable, et cela nous préoccupe. Lorsque le ministère décide de ne pas avoir recours à la concurrence, il devrait justifier clairement cette décision dans le dossier du marché, en précisant le coût, les avantages et les risques de cette option.

2.108 Les méthodes de paiement ne sont pas toujours les mêmes. Dans un certain nombre de projets examinés, il y avait eu des paiements initiaux très élevés, des paiements antérieurs aux dates précisées dans les contrats, ou des paiements dépassant les sommes prévues. Dans tous ces cas, c'est le Trésor public qui défraie la note, à moins que l'on obtienne une contrepartie quelconque du fournisseur. Ainsi, dans le cas du projet du CF-18, l'État a subi des frais d'intérêt de 7 millions de dollars par suite de paiements anticipés effectués en 1984 et 1985, ainsi que des intérêts additionnels de 4 millions de dollars à cause de paiements d'étape plus élevés que nécessaire entre 1980 et 1984. Dans certains cas, le ministère a obtenu des avantages compensatoires pour ces paiements; dans d'autres cas, il n'en n'est rien.

2.109 Nous avons recommandé au MDN d'élaborer des lignes de conduite et des méthodes permettant d'obtenir des avantages appropriés en contrepartie des versements initiaux élevés, des paiements anticipés ou des paiements d'étape élevés.

2.110 Le MDN est en train d'uniformiser son approche relative aux garanties. Les garanties protègent l'État contre les vices des produits, qu'ils soient décelés durant la réalisation d'un projet ou après. Cette forme de protection fait augmenter le coût d'un projet et, dans le cas des systèmes d'armes hautement perfectionnés, il est difficile de fixer le degré optimal de protection. Les projets que nous avons examinés prévoyaient différentes garanties, ainsi que divers degrés de protection pour l'État. Dans certains cas, il n'était pas évident que l'on ait obtenu les garanties optimales. Dans le but d'avoir le maximum de protection des garanties, le MDN, en collaboration avec le ministère des Approvisionnements et Services, envisage d'adopter une approche uniformisée en cette matière.

CHAPITRE 10 - LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE -

APPUI MATÉRIEL

2.111 En temps de guerre, l'aptitude des Forces armées du Canada à survivre et à s'acquitter des tâches qui leur sont confiées dépendra d'un certain nombre de facteurs. Parmi ces facteurs, mentionnons l'appui fourni aux unités de combat, c'est-à-dire l'alimentation des militaires, l'entretien de l'équipement, le ravitaillement en munitions, le soin et l'évacuation des blessés, et l'envoi de renforts pour compenser les pertes en hommes et en équipement. L'appui matériel est le terme utilisé au Canada pour décrire la partie de la logistique qui traite uniquement de l'acquisition, de l'entretien et du transport du matériel.

2.112 Le «pipeline logistique» par lequel est acheminé le matériel de soutien est à la fois vaste et complexe. Il comporte plusieurs segments qui vont des fournisseurs aux unités combattantes, où qu'elles se trouvent. Il peut s'étendre sur plusieurs milliers de kilomètres et comporter de nombreux points de redistribution. Même en temps de paix, une énorme quantité de ressources sont acquises, entretenues et transportées via le système de soutien matériel.

2.113 En 1986-1987, le ministère a dépensé plus de 1,3 milliard de dollars pour reconstituer des stocks qui comportent près de 1,3 million d'articles différents.

Cadre, méthodes et systèmes de soutien matériel

2.114 Pour une foule de raisons, le cadre logistique et le système d'appui matériel en vigueur actuellement ne conviennent pas aux opérations en cas de conflit et présentent de graves défauts du point de vue de l'efficience et de l'économie en temps de paix. Toutefois, le MDN a amorcé de nombreuses initiatives qui devraient répondre à nos préoccupations à ce sujet.

2.115 Au cours des 20 dernières années, l'appui matériel des Forces armées canadiennes s'est développé en trois phases distinctes. Au cours de la première phase, avant l'intégration et l'unification, le soutien était décentralisé dans les trois services et faisait partie intégrante des formations opérationnelles. Au cours de la deuxième phase, qui débute vers 1969, l'appui matériel est devenu très centralisé sous la direction d'un sous-ministre adjoint civil au Quartier général de la Défense nationale. Progressivement, l'importance est passée de l'appui des opérations de combat au renforcement de l'efficacité du soutien en temps de paix. Une grande partie de la doctrine et de l'infrastructure essentielles aux opérations d'appui en temps de guerre a alors commencé à disparaître. Au cours de la troisième phase, dans les années 80, on a de nouveau mis l'accent sur la capacité de soutenir le combat et sur la nécessité d'avoir des politiques, des méthodes et des systèmes suffisants pour renforcer et pour soutenir les unités combattantes.

2.116 Tout au long de notre vérification, nous avons remarqué que les responsables à tous les échelons de la Défense nationale commencent à promouvoir l'adoption de concepts, systèmes et pratiques susceptibles d'appuyer les unités combattantes.

2.117 **Système d'approvisionnement des Forces canadiennes.** Ce système d'approvisionnement constitue un élément important de l'appui matériel. Il présente des caractéristiques typiques d'une période d'élaboration antérieure. Le système a été conçu pour être géré entièrement à partir du Quartier général de la Défense; à l'aide de données historiques et de modèles mathématiques complexes, le système détermine quels articles acheter, quand les acheter, et quelle quantité distribuer à chaque base et dépôt. À l'origine, on supposait que ce système de calculs automatiques nécessiterait un minimum de gestion et d'intervention humaine.

2.118 Il apparaît maintenant que les circonstances qui ont mené à la centralisation ont contribué à la mise sur pied de systèmes n'ayant pas la souplesse voulue pour les opérations de soutien. Le Système d'approvisionnement des Forces canadiennes exige maintenant beaucoup plus d'intervention humaine qu'on ne l'avait prévu initialement. Il est de plus en plus évident, aussi, que les décisions fondées sur les données historiques ne conviennent pas pour les opérations militaires.

2.119 La plus importante initiative visant à combler ces lacunes est probablement le projet de modernisation du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes. Nous appuyons cette initiative, mais nous nous inquiétons de la difficulté de définir clairement les besoins en matière d'approvisionnement tant et aussi longtemps qu'on n'aura pas mieux défini les relations de commandement et de contrôle, et la doctrine d'appui matériel. Si le système d'approvisionnement est modernisé sans la direction d'ensemble et les directives opérationnelles requises pour que le résultat final réponde aux besoins opérationnels, on risque de se retrouver dans une situation où c'est la technologie qui détermine la doctrine, comme dans le système actuel, alors que ce devrait être la doctrine qui détermine la technologie.

2.120 **Information de gestion.** L'information de gestion représente l'un des principaux outils pour l'exploitation d'un système d'appui matériel complexe comme celui du MDN. Bien qu'il ait de nombreux processus qui lui fournissent de l'information sur certains éléments du système d'appui matériel, le MDN n'a pas encore établi de rapport sur l'efficacité d'ensemble du système. À l'heure actuelle, les rapports sur l'approvisionnement, l'entretien et le transport sont fragmentés et incomplets.

2.121 La centralisation des opérations de soutien impose un lourd fardeau au système d'information de gestion. L'information et la rétroaction doivent parcourir de longues distances, dans l'organisation, avant de pouvoir être utilisées par la haute direction au Quartier général de la Défense nationale. Dans un système centralisé, la plupart des questions qui exigent une décision aboutissent au sommet, et la haute

direction peut facilement être débordée par le volume de données auquel elle doit faire face.

2.122 Le ministère est conscient du problème et il a entrepris de développer un système d'information de gestion pour la haute direction qui reliera entre eux les divers sous-systèmes et qui permettra de rassembler les données qu'ils renferment en vue de répondre aux besoins des principaux décisionnaires du Quartier général.

2.123 Au cours des 15 dernières années, le système d'appui matériel a rarement été testé au cours des exercices militaires. Lorsqu'il l'a été, son rendement a souvent été plutôt faible, malgré le fait qu'il ne s'agissait la plupart du temps que de tests partiels. Étant donné l'intérêt croissant pour l'état de préparation et la capacité de soutenir le combat, il semblerait approprié que le système d'appui matériel soit régulièrement et rigoureusement mis à l'essai dans le cadre des exercices opérationnels.

Acquisition

2.124 Le MDN garde en stock une vaste gamme de pièces de rechange et d'articles consommables qui sont nécessaires pour soutenir le personnel, le matériel et les systèmes d'armes. Lorsque la quantité en stock d'un article donné descend au-dessous du «niveau de renouvellement des stocks», l'ordinateur produit une instruction d'achat qui est examinée par un des gestionnaires de l'approvisionnement chargé du contrôle des stocks. Ces gestionnaires de l'approvisionnement confirment les besoins, préparent les demandes d'achat ou les demandes de réparation dans le cas d'un article réparable, et assurent une bonne gestion des stocks.

2.125 **Achats anticipés.** Pour diverses raisons, y compris les défauts de conception du Système d'approvisionnement des Forces armées canadiennes, les données inexactes, le manque de formation du personnel et l'absence de révision, le MDN achète parfois des articles trop tôt, avant même que ce soit nécessaire pour répondre aux besoins opérationnels. Cela entraîne des frais de possession supplémentaires. Nous estimons que le MDN aurait dépensé environ 35 millions de dollars, en 1986-1987, pour l'achat d'articles avant qu'ils soient nécessaires pour répondre à ses besoins opérationnels. Les frais supplémentaires que doit engager le MDN pour garder ces articles en stock sont d'environ 7 millions de dollars par année.

2.126 **Accord de cologistique (COLOG).** Le Département de la défense des États-Unis a proposé un arrangement, désigné sous le nom d'Accord de cologistique, en vertu duquel les organismes de défense des autres pays peuvent ajouter les quantités dont ils ont besoin à ses commandes de matériel, et profiter ainsi des économies d'échelles et des tests d'assurance de la qualité.

2.127 Pour appuyer la politique d'«achat au Canada», les commandes ont été placées auprès d'entreprises canadiennes, par le biais du ministère des Approvisionnements et Services, plutôt qu'acquises par le biais de l'Accord de cologistique. Souvent, ces fournisseurs canadiens ne font que servir d'intermédiaires pour l'achat de marchandises fabriquées à l'étranger, à un prix beaucoup plus élevé.

2.128 Nous estimons qu'en 1986-1987, le MDN a payé environ 26 millions de dollars de plus pour acheter à des fournisseurs canadiens des pièces de rechange fabriquées principalement à l'étranger. De cette somme, 16 millions de dollars ont été déboursés pour obtenir des articles nécessaires d'urgence. Les 10 millions qui restent représentent le supplément payé à l'égard d'articles pour lesquels il n'y avait pas de besoin urgent, mais qui ont été achetés par le ministère des Approvisionnements et Services en réponse à des demandes de contrat présentées par la Défense nationale.

Distribution

2.129 Au MDN, la distribution s'effectue grâce à un réseau qui va des dépôts nationaux au consommateur. Ce réseau est géré par divers groupes, chacun assumant la responsabilité d'un ou de plusieurs éléments du réseau. Dans un réseau aussi vaste, la planification, la gestion et les liens hiérarchiques sont très importants, tant en temps de paix qu'en cas de guerre.

2.130 **Gestion du réseau.** Divers services du Quartier général de la Défense nationale se partagent la gestion du réseau de distribution. Toutefois, aucun d'entre eux n'est responsable de l'orientation stratégique pour l'ensemble du système. En conséquence, diverses questions comme la redistribution sont examinées individuellement et non pas en fonction de la gestion de l'ensemble du réseau.

2.131 Nous avons constaté que les dépôts ont distribué 33 p. 100 des articles à des bases situées à l'extérieur de la région qu'ils desservent. Nous estimons que ces envois à l'extérieur de la région desservie coûtent plus de 12 millions de dollars par année au MDN. Bien qu'un certain taux de redistribution soit normal et contribue à la souplesse du système, nous n'avons rien trouvé qui indique qu'on ait fixé des limites ou qu'on ait analysé les tendances dans le cadre d'un effort global pour déterminer à quel moment la redistribution devient inefficace.

2.132 **Opérations de distribution.** Bien qu'une grande partie des installations d'approvisionnement du MDN soient vieilles et inefficientes, les gestionnaires réussissent à répondre assez bien aux demandes en temps de paix. Cependant, le système proprement dit cause des retards et un manque d'efficience. Il arrive parfois qu'on attribue une priorité exagérément élevée à certaines demandes, dans le but de forcer le système à réagir plus rapidement.

2.133 Sauf dans le cas des demandes prioritaires, appelées «besoins opérationnels immédiats» dans les bases, il n'existe pas de procédure qui permette de reconnaître, au moment de la réception, le matériel pour lequel il y a une demande en souffrance. Le matériel doit être rangé et les fichiers informatiques mis à jour avant que l'on ne puisse remplir la demande.

Gestion des stocks

2.134 Jour après jour, les gestionnaires de l'approvisionnement doivent veiller à ce que les divers articles soient obtenus, stockés, réparés et distribués en temps utile, et en quantité suffisante mais non excessive.

2.135 **Niveau des stocks.** Il y a peu de gestion globale du niveau des stocks, ou d'analyse de l'effet du niveau des stocks sur le rendement du système. Bien qu'il existe des mesures indirectes comme le taux de satisfaction de la demande, il n'y a pas de procédures pour mesurer l'effet et évaluer la qualité des décisions dans l'ensemble du système. Étant donné que le niveau autorisé des stocks n'est pas fondé sur des analyses de la consommation, il peut y avoir déséquilibre des stocks, ce qui entraîne un surplus de stocks à certains endroits, ou une redistribution pour faire face à la pénurie à d'autres endroits.

2.136 **Matériel excédentaire.** Le Système d'approvisionnement des Forces canadiennes gère environ 1,3 million d'articles d'une valeur de plus de 7,5 milliards de dollars, au coût historique. Les rapports du MDN indiquent qu'entre 10 et 13 p. 100 de ces articles constituent des stocks dormants ou à rotation lente. Le coût de possession de ces articles est estime à 240 millions de dollars.

2.137 En examinant un rapport informatique sommaire sur le matériel excédentaire, le MDN a désigné des articles d'une valeur de 300 millions de dollars comme étant des stocks conservés pour les situations d'urgence; il a établi que des articles d'une valeur d'environ 650 millions de dollars sont excédentaires par rapport aux besoins actuels, mais seront peut-être utilisés au cours des 10 à 15 prochaines années, alors que d'autres articles excédentaires, d'une valeur de 300 millions de dollars environ, pourraient possiblement être aliénés.

2.138 Nous croyons que la détermination des excédents de stock devrait être une pratique courante qui fasse partie de la gestion des stocks au MDN, surtout maintenant qu'un programme d'agrandissement des dépôts a été mis en oeuvre pour remédier au manque d'espace d'entreposage.

2.139 **Importance relative des articles.** En temps de guerre, les ordinateurs du système d'approvisionnement actuel accorderaient la même priorité d'achat aux 1,3 million d'articles du système. Les commandants opérationnels, quant à eux, souhaiteraient qu'une attention spéciale soit accordée aux stocks de guerre essentiels, et que la plus haute priorité soit assignée aux articles les plus importants.

2.140 Le MDN a pris des mesures préliminaires pour classer par catégories les articles utilisés par les Forces canadiennes en Europe. Seuls les articles essentiels seraient amenés sur le champ de bataille en temps de guerre; les articles accessoires resteraient à l'arrière de la zone de combat.

Soutien des services d'entretien

2.141 L'usure de l'équipement crée une demande de services d'entretien qui, à son tour, crée une demande de pièces de rechange. Celles-ci sont habituellement tirées des stocks. Certaines pièces d'équipement, dont la plupart de celles qui ont une grande valeur, sont réparables. Donc, lorsque la vieille pièce est retirée de l'équipement, elle est envoyée au service de réparation pour y être réparée ou remise en état, puis elle est remise dans les stocks en vue d'une utilisation ultérieure. Ce processus s'appelle le «pipeline des articles réparables».

2.142 **Pipeline des articles réparables.** Une grande partie des stocks de pièces de rechange se compose d'articles réparables, c'est-à-dire de pièces qui peuvent être réparées ou remises en état. Lorsqu'une nouvelle pièce réparable est placée sur un équipement, le personnel chargé de l'entretien est censé retourner la pièce usagée dans le pipeline des articles réparables.

2.143 Le MDN a de la difficulté à contrôler son «pipeline des articles réparables». Cela a entraîné une pénurie de pièces de rechange pour certains systèmes d'armes, en partie à cause de retards dans la récupération des pièces réparées, et en partie à cause de la formation des préposés à la gestion du pipeline.

2.144 **La relation entre la gestion de l'approvisionnement et la gestion du cycle de vie du matériel.** Un système d'appui matériel intégré devrait rassembler les divers éléments des systèmes d'approvisionnement, d'entretien et de transport. Comme nous l'avons mentionné plus haut, cela n'a pas été fait, et le Système d'approvisionnement des Forces canadiennes fonctionne indépendamment des systèmes d'entretien et de transport. Cela signifie que la qualité des décisions relatives aux stocks dépend beaucoup du degré de communication entre les gestionnaires de l'approvisionnement et les régisseurs du cycle de vie du matériel.

2.145 Notre échantillon d'articles achetés récemment indique qu'en 1986-1987, des frais additionnels estimés à 16 millions de dollars ont été engagés pour répondre

aux besoins opérationnels immédiats. Ces articles fabriqués à l'étranger auraient pu être obtenus en vertu de l'Accord de cologistique, mais ils ont été achetés auprès d'agents canadiens pour réduire le délai d'approvisionnement. Si l'on avait communiqué avec les fournisseurs pour prévoir les difficultés éventuelles d'approvisionnement, on aurait pu éviter ces coûts additionnels.

CHAPITRE 11 - LE MINISTÈRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES

2.146 Créé en 1969, le MAS est un organisme de services communs dont le mandat consiste à assurer l'efficience, l'efficacité et l'économie globales de la fonction publique. Il doit assurer la prestation de services en matière d'administration et d'acquisition à tous les autres ministères et organismes fédéraux.

Étendue de la vérification

2.147 Notre vérification avait pour but d'évaluer les contrôles de gestion, tant opérationnels que financiers, exercés à l'égard de la prestation de services de comptabilité et de services connexes. Ces services sont gérés par le Secteur des services de gestion et des services opérationnels et assurés conjointement avec le Secteur des opérations régionales. Dans ce contexte, notre vérification a porté sur la capacité du MAS à assurer la rentabilité de ses services.

2.148 Notre vérification avait également pour but d'examiner les objectifs de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers, menée à l'échelle de l'administration fedérale.

La gestion de la productivité

2.149 **Coûts des produits d'organismes de l'extérieur.** Le coût des produits assurés par un organisme de services constitue l'un des principaux critères pour en déterminer la rentabilité. Lors de notre vérification, nous avons comparé le coût des deux principaux produits du MAS, le service de paye et le service de la pension de retraite de la fonction publique, avec les coûts de deux gouvernements provinciaux. Nous avons pu constater que les provinces sur lesquelles nous nous sommes penchés ont fait des progrès plus substantiels que le MAS quant à l'automatisation des produits de la paye et de la pension; par conséquent, les coûts du MAS étaient beaucoup plus élevés en ce qui a trait à la main-d'oeuvre, à la gestion et à l'administration. En nous fondant sur les différences de coûts unitaires, nous estimons que l'écart de coût annuel et pour les produits de la Paye et de la Pension, se situe autour de 46 millions de dollars. Cependant, il se pourrait que le gouvernement fédéral ne puisse entièrement réduire cet écart, en raison du contexte dans lequel il évolue.

2.150 **Bureaux de district des Services.** Lors de notre vérification, nous avons examiné les niveaux de productivité en matière de prestation de services pour trois activités des bureaux de district, soit la saisie des données, le paiement des comptes, et la rémunération. Nous avons constaté des écarts de productivité importants entre les divers bureaux. Les possibilités d'accroître la productivité à long terme se situent entre 5 et 9 p. 100. Les économies annuelles qui pourraient être réalisées se situent entre 3,5 et 6,5 millions de dollars.

2.151 **Systèmes de mesure du rendement.** Une saine gestion de la productivité repose sur des donnees fiables fournies au moment opportun, y compris celles que produisent les systèmes de mesure du rendement. Ces données servent à l'attribution des ressources, ainsi qu'au contrôle des coûts. Les systèmes de mesure du rendement en place dans les bureaux régionaux du MAS ne sont pas efficaces. Ils ne permettent pas d'obtenir des données comparatives sur la productivité, de modifier les normes en fonction des modifications apportées aux procédés, et leur champ d'application n'est pas assez important. Les rapports produits par ces systèmes sont traités trop lentement et leur diffusion n'est pas fiable.

2.152 En conséquence, le MAS ne possède pas d'outils adéquats lui permettant de mesurer la productivité de ses opérations régionales et d'en faire rapport. Il est donc incapable de contrôler les coûts de ses services.

La gestion de l'automatisation

2.153 Le MAS exploite l'un des plus importants réseaux informatiques au Canada. La gestion efficace de l'automatisation constitue donc un facteur important de la livraison de produits rentables.

2.154 **L'utilisation et la qualité de l'automatisation.** Comme les ordinateurs représentent un coût annuel élevé pour le MAS et qu'ils jouent un rôle prépondérant dans la livraison des produits du ministère, nous avons examiné l'ampleur du soutien informatique dont il dispose et déterminé dans quelle mesure celui-ci répondait aux besoins des responsables de la prestation des services. Nous avons constaté que de nombreux services pouvaient être informatisés. Au cours de notre examen, le personnel du MAS a fait remarquer qu'il existe maintes possibilités d'avoir recours à l'automatisation. Dans certains cas, il faudrait élaborer de nouveaux systèmes, alors que dans d'autres cas, il suffirait d'améliorer les systèmes existants, de façon qu'ils donnent les résultats escomptés.

2.155 **Développement de la technologie.** Le MAS réalise actuellement la dernière phase de la rationalisation de ses centres de données et de la conversion à une technologie unique. Bien que tardive, cette mesure constitue une étape progressive nécessaire pour obtenir les résultats attendus de l'automatisation.

2.156 **Développement des systèmes.** Les contrôles de gestion exercés sur la planification et l'exécution des projets de développement de systèmes devraient permettre de s'assurer que le coût de l'automatisation est réduit au minimum, et que les avantages prévus se concrétisent et se traduisent par une réduction des coûts des services. Les résultats de notre examen des projets de développement des systèmes indiquent que le MAS a eu, à cet égard, un succès mitigé. Bien qu'on ait pu constater une certaine amélioration au cours des dernières années, la non-réalisation des économies prévues au chapitre des coûts de production confirme la nécessité d'une gestion plus soignée de ces coûts.

2.157 **Contrôles du soutien informatique.** Nous avons décelé de nombreux cas de déséquilibre dans le cas des systèmes de contrôle de la gestion. Les contrôles de base des ressources étaient adéquats. Cependant, les contrôles servant de mécanisme de gestion des ressources présentaient des lacunes.

2.158 **Dépenses relatives à l'automatisation.** Les dépenses du ministère dans le domaine des techniques d'information sont relativement stables depuis quelques années. Les dépenses relatives aux nouvelles activités d'élaboration se situent autour de 7 p. 100 et, si la situation persiste, elle entraînera une baisse de la qualité des systèmes du MAS.

2.159 **Rôle de la direction.** La direction devra préciser et mettre en application quelques-uns des éléments d'une gestion efficace de la productivité et de l'information si le MAS veut accroître la productivité de ses opérations régionales, tirer le maximum des dépenses en matière d'automatisation et réduire ses coûts, tout en continuant à offrir des services de même qualité.

La gestion et le contrôle financiers

2.160 Exception faite de nos préoccupations au sujet d'un nouveau système informatique, nous n'avons pas décelé de lacune importante au chapitre des systèmes de contrôle financier dans le cadre de notre présente vérification. Cependant, comme nous l'indiquons tout au long du chapitre, une grande partie des outils nécessaires pour assurer une saine gestion financière étaient soient inadéquats, soit absents. Nous croyons qu'il s'agit là d'un des facteurs ayant contribué à l'augmentation des coûts.

2.161 Un autre élément important : la responsabilité financière auprès du Parlement et des organismes centraux. Le MAS s'acquitte de sa responsabilité en ce sens par le biais de la Partie III du Budget des dépenses et de son cadre du plan opérationnel. Nous avons constaté cependant que les données fournies par le MAS ne brossent pas un tableau précis de la nature et du coût des services offerts. Selon nous, le Parlement devrait connaître le coût des principaux services assurés par le MAS.

Conclusions et recommandations

2.162 Le MAS a un certain problème de productivité parce que, même s'il s'efforce depuis quelques années, d'améliorer la qualité de ses services, il n'accorde pas suffisamment d'attention aux coûts de production ainsi qu'aux avantages de l'automatisation.

2.163 Ces dernières années, le MAS a réduit le nombre de ses années-personnes, élaboré de nouvelles politiques et pris certaines mesures, ce qui devrait contribuer à réduire le coût de ses services. Cependant, il doit poursuivre ses efforts en vue de relever un défi majeur : accroître sa productivité tout en continuant à offrir des services de même qualité.

CHAPITRE 12 - LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

2.164 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-etre social est chargé de questions liées à la promotion et à la préservation de la santé, de la sécurité sociale et du bien-être social de la population du Canada. Il constitue l'un des principaux ministères en termes de dépenses, puisque le gouvernement fédéral lui réserve plus de 25 p. 100 de son budget annuel. Plus de 95 p. 100 des dépenses totales du ministère pour 1986-1987, soit 27 milliards de dollars, visaient les programmes statutaires comme la pension de sécurité de la vieillesse, les allocations familiales et les paiements d'assurance-santé versés aux provinces. Le reste, soit 900 millions de dollars, a été consacré au fonctionnement ainsi qu'à d'autres types de dépenses.

2.165 Étendue de la vérification - Nos travaux ont surtout porté sur la gestion des principaux programmes de santé du ministère. Le coût de ces programmes représente environ 25 p. 100 des fonds affectés aux programmes statutaires, soit 7 milliards de dollars, et plus de 70 p. 100 de ses dépenses de fonctionnement et autres dépenses, soit 670 millions de dollars.

2.166 Le ministère était visé par l'Étude de la gestion et du contrôle financiers. Les résultats de cette étude, menée à l'échelle du ministère, sont également inclus dans ce chapitre.

Programmes de santé

2.167 Dans nombre de secteurs que nous avons examinés, le ministère possède de bons systèmes et de bonnes méthodes. Par exemple, la Direction générale des services et de la promotion de la santé a des procédures bien établies pour la gestion de projets financés dans le cadre de ses programmes de subventions et

de contributions (50 millions de dollars) et de ses autres programmes. **D'autres secteurs ont toutefois besoin d'améliorations, mais le ministère est à prendre les mesures qui s'imposent.** Ainsi, le ministère est récemment passé à l'action pour améliorer la productivité dans le processus d'inspection des usines de fabrication d'aliments et de médicaments. Il a notamment recours à des robots pour effectuer les analyses de laboratoire routinieres, et il a informatisé d'autres procédures d'analyse pour les denrées alimentaires. Bien que la productivité puisse encore être améliorée, par exemple en utilisant à meilleur escient les ressources d'inspection, le ministère a déjà pris des mesures afin d'accroître l'efficience dans ce secteur.

2.168 Il existe cependant certaines questions qui continuent de nous préoccuper et que nous jugeons utile de porter à l'attention du Parlement. Ces questions se rapportent à la réglementation des médicaments, aux services de santé des Indiens et des populations du Nord, à l'administration de la Loi canadienne sur la santé ainsi qu'au programme de contributions de Condition physique Canada.

2.169 **Réglementation des médicaments.** La réglementation de l'industrie pharmaceutique incombe au gouvernement fédéral, en vertu de la Loi des aliments et drogues. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social doit approuver tous les nouveaux produits pharmaceutiques utilisés au Canada, en contrôler la fabrication et la vente, et se tenir au courant des cas où les médicaments risquent de nuire au grand public. Nous nous préoccupons principalement du processus d'examen des présentations de drogues, de la gestion du programme de mise en circulation de médicaments en cas d'urgence et du contrôle des réactions fâcheuses aux médicaments.

2.170 **Le ministère accuse des retards importants en ce qui concerne l'examen et l'approbation des drogues, et les arriérés de travail s'accumulent à un rythme effarant.** En 1985-1986, il fallait en moyenne deux ans pour l'approbation d'une drogue de prescription pour usage humain, en vue de sa commercialisation, soit six mois de plus qu'au cours de l'exercice précédent. Les arriérés ont augmenté à un rythme annuel moyen de 35 p. 100 de 1981 à 1986, et de 69 p. 100 de 1985 à 1986.

2.171 Ces retards ont été constatés et soulignés par la Commission d'enquête Eastman sur l'industrie pharmaceutique (1985) et par le Groupe d'étude ministériel sur l'examen des programmes (1985 également).

2.172 Au cours des deux dernières années, le ministère a pris quelques mesures dans le but de remédier à cette situation. Cependant, aucune n'a encore permis de résoudre le problème. Le ministère attribue cette situation à un manque de ressources, ainsi qu'à une augmentation annuelle de la charge de travail de l'ordre de 8 p. 100.

2.173 Nous croyons également qu'il y aurait lieu d'améliorer la gestion du processus d'examen des présentations de drogues nouvelles et de traiter les présentations plus rapidement. Pour ce faire, il faudrait que le ministère établisse des objectifs de productivité et des dates limites, qu'il fasse en sorte que les présentations des fabricants de produits pharmaceutiques soient de meilleure qualité et plus complètes, qu'il détermine si les programmes de formation professionnelle sont suffisants, et qu'il envisage des solutions de rechange comme, par exemple, informatiser quelques-unes des procédures.

2.174 Le ministère n'a pas de système satisfaisant pour surveiller et consigner les résultats de l'emploi des médicaments mis en circulation en cas d'urgence. En vertu de la loi, les drogues nouvelles, qui n'ont pas encore été approuvées peuvent néanmoins être mises en circulation en cas d'urgence. Cette autorisation est toutefois accordée à condition que le médecin signale au fabricant et au ministère les résultats de l'utilisation du médicament. Le nombre de mises en circulation de médicaments pour cas d'urgence a augmenté considérablement au cours des dernières années, passant de 1 204 en 1978-1979 à 9 903 en 1985-1986. Cette augmentation est attribuable, en partie, aux longs retards dans l'approbation des présentations de drogues nouvelles.

2.175 Pour environ 30 p. 100 des médicaments mis en circulation en cas d'urgence, le ministère reçoit des communications verbales ou écrites des médecins. Par ailleurs, ces commentaires ne sont pas systématiquement analysés ou utilisés dans le processus d'approbation du médicament pour mise en marché.

2.176 Le ministère ne dispose pas d'un mécanisme convenable pour surveiller les réactions fâcheuses aux médicaments, d'où la possibilité que certains Canadiens soient exposés à des risques inutiles. Le ministère n'a aucun moyen de s'assurer que les fabricants de produits pharmaceutiques lui communiquent, conformément à la loi, tous les effets nocifs des médicaments. Deux directions différentes compilent des renseignements sur les réactions secondaires aux médicaments mais leurs renseignements ne sont pas regroupés ou analysés globalement et ne servent pas à la surveillance de l'innocuité des médicaments. Le classement et l'analyse des données se font principalement à la main, d'où les retards dans la compilation des données. Au moment de notre vérification, le ministère avait pris diverses mesures en vue d'améliorer la cueillette et l'utilisation de données.

2.177 Services de santé des Indiens et des populations du Nord. Le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, dispense des services de santé aux Indiens inscrits et aux Inuit, ainsi qu'aux résidents du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Le ministère offre ces services au moyen de 500 établissements de santé disséminés au Canada et emploie plus de 3 000 auxiliaires et professionnels de la santé.

2.178 Nous avons constaté que ces personnes sont bien vues de la population qu'elles desservent.

2.179 Cependant, malgré des recommandations de l'intérieur et de l'extérieur en vue d'améliorer les systèmes actuels de planification, d'évaluation et d'information de gestion, ces derniers laissent tellement à désirer que le ministère est incapable de savoir si la prestation de services de santé aux Indiens inscrits, aux Inuit ainsi qu'aux populations du Nord est convenable, ou de s'assurer que ces services sont offerts de façon économique, efficiente et efficace.

2.180 Citons, à titre d'exemple, le Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les autochtones, un programme de contributions de 50 millions de dollars ayant pour objet de réduire l'abus de l'alcool et des drogues au sein des collectivités indiennes et inuit. Il a été mis sur pied à titre de projet-pilote en 1975, et il est devenu un programme permanent en 1982. Bien qu'il soit en vigueur depuis douze ans, nous n'avons relevé aucunes mesures de rendement pour ce programme, et le ministère recueille très peu de données sur l'abus de l'alcool et des drogues, malgré les demandes répétées du Conseil du Trésor en ce sens. La gestion et le contrôle financiers exercés à l'égard des ententes en matière de contributions sont faibles, et trois des quatre objectifs approuvés par le Cabinet pour le financement du programme n'ont pas été réalisés. De nombreux efforts ont été déployés depuis dix ans en vue d'évaluer le programme, mais aucune évaluation n'a été faite.

2.181 Environ 40 p. 100 des fonds consacrés aux services de santé offerts aux Indiens et aux populations du Nord visent des services non assurés. Il s'agit de biens et services liés à la santé, comme le transport de patients, les médicaments sur ordonnance et les soins dentaires fournis par le ministère aux Indiens inscrits et aux Inuit, et qui ne sont généralement pas couverts par les régimes provinciaux d'assurance-maladie. Ces coûts ont grimpé rapidement; en effet, ils sont passés de 36 millions de dollars en 1979-1980 à 166 millions de dollars en 1986-1987. Or, malgré leur importance, il n'en n'est que très peu question dans la Partie III du Budget des dépenses, et certains renseignements qui s'y trouvaient induisaient le lecteur en erreur. De plus, il se peut que le ministère verse près de 40 millions de dollars par année en soins de santé qui devraient être défrayés par les provinces et territoires.

2.182 Nous avons également relevé des cas où les établissements de santé étaient construits avec une capacité excédentaire.

2.183 **Assurance-santé.** Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social est responsable de l'application de la Loi canadienne sur la santé. Chaque année, le gouvernement fédéral effectue des paiements de transfert de quelque

7 milliards de dollars, sous l'égide des régimes d'assurance-maladie provinciaux ou territoriaux, conformément aux dispositions de la Loi canadienne sur la santé.

2.184 Lors de notre vérification, nous avons examiné de quelle façon procède le ministère pour contrôler l'observation de la Loi canadienne sur la santé par les provinces et les territoires. **Dans certains secteurs, les méthodes de contrôle étaient satisfaisantes, alors que dans d'autres, des améliorations s'imposent.** Ainsi, par exemple, le ministère ne dispose pas d'une évaluation à jour et bien documentée des lois et pratiques provinciales mettant en relief les cas d'inobservation, réels ou potentiels, les mesures à prendre, ainsi que l'évolution du processus de consultation. Il n'existe pas de calendrier écrit pour régler ces questions et le ministère n'a pas transmis d'avis aux provinces, au sujet des problèmes possibles, comme le prévoit la Loi.

2.185 Le ministre est tenu de présenter chaque année au Parlement un rapport indiquant dans quelle mesure les provinces et territoires ont respecté la Loi canadienne sur la santé. **Or, deux rapports ont été présentés au Parlement depuis l'adoption de la loi, en 1984; aucun des deux ne traitait de l'observation de la loi. Il est donc difficile pour le Parlement de déterminer si les milliards de dollars versés en paiements de transfert le sont conformément à ses directives.**

2.186 **Condition physique Canada.** Condition physique Canada est une direction au sein de la Direction générale du programme de la condition physique et du sport amateur au ministère. Elle verse des contributions annuelles de l'ordre de 8 millions de dollars à des organismes bénévoles nationaux, des universités et des entités indépendantes, comme participaction.

2.187 **À notre avis, l'administration du programme de contributions de Condition physique Canada comporte des lacunes de gestion et de contrôle financiers.** Le processus de planification et de budgétisation a besoin d'améliorations. Il y a très peu de preuves écrites pour indiquer si la viabilité financière des projets est suffisamment mise en question avant l'approbation des contributions, et les paiements sont effectués avant même que les besoins se fassent sentir. Les exigences en matière de rapports financiers ne sont pas respectées, et on n'a pas donné suite aux récentes recommandations formulées par le service de vérification interne.

2.188 **Le ministère se doit d'examiner l'efficience et l'efficacité de Condition physique Canada.** Le programme n'a pas fait l'objet d'une évaluation depuis dix ans. Par ailleurs, il n'existe aucune méthode officielle de contrôle et d'évaluation des projets, comme l'exige le Conseil du Trésor. Bon nombre des organismes financés par Condition physique Canada comptent sur l'aide de l'administration fedérale depuis de nombreuses années pour la majorité ou la totalité de leur financement. Un des critères pour le financement des projets permanents est leur possibilité d'autonomie financière. Nous n'avons trouvé aucun signe indiquant que cela est officiellement pris en considération lorsqu'on renouvelle les fonds de contribution. De plus, étant donné le

climat actuel de restrictions financières, et compte tenu du fait que le programme existe depuis maintenant 25 ans, le ministère se doit de réévaluer la portion des contributions qui va au soutien administratif, et que nous estimons à 65 p. 100 des contributions totales à l'heure actuelle. Enfin, le ministère devrait s'assurer que les considérations d'ordre financier entrent en ligne de compte lorsqu'il prend des décisions majeures influant sur la réalisation du programme, surtout en ce qui a trait aux entités sans lien de dépendance.

La gestion et le contrôle financiers

2.189 Au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, nous avons pu constater que, sauf dans de très rares cas, les contrôles financiers exercés étaient satisfaisants et qu'ils s'étaient même améliorés depuis l'étude menée de 1974 à 1976. Il s'agit là d'une constatation importante puisque plus de 95 p. 100 des dépenses du gouvernement concernent des programmes prévus par la loi.

2.190 Cependant, en ce qui a trait aux programmes de fonctionnement et autres, les données requises sur les coûts pour prendre des décisions éclairées ne sont pas toujours fournies. De plus, comme nous l'indiquons dans le chapitre 12, il y a manque de planification, d'information et d'évaluation dans de nombreux secteurs. Les gestionnaires ne peuvent pas toujours s'assurer qu'ils réalisent les programmes en tenant dûment compte de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité.

2.191 Le ministère a répondu aux besoins d'information du Parlement et du Conseil du Trésor par le biais du cadre du plan opérationnel, des plans opérationnels pluriannuels et de la Partie III du Budget des dépenses. Toutefois, tous ces documents présentent des lacunes. Les ressources n'y sont pas bien associées aux résultats, très peu de progrès ont été réalisés en ce qui concerne les rapports sur les nouveaux projets, et les coûts relatifs à certains programmes ne sont pas divulgués comme il se doit. Nous n'avons rien relevé pour indiquer que ces documents servent, au ministère ou à l'extérieur, dans le but de démontrer la responsabilité financière.

CHAPITRE 13 - LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS

2.192 Transports Canada engage chaque année des capitaux importants. En 1986-1987, il a engagé des dépenses en capital de l'ordre de 642 millions de dollars pour des aéroports, du matériel de navigation maritime et aérien, des navires et des docks. Les frais de fonctionnement et d'entretien des immobilisations acquises au cours de l'année auront pour effet d'augmenter les frais de fonctionnement pour les années à venir.

2.193 Au cours de vérifications antérieures, nous avions formulé des commentaires au sujet du manque de conseils et d'analyses financières relativement aux grandes décisions concernant les dépenses d'immobilisations et de fonctionnement

dans les programmes du transport maritime et du transport aérien. La vérification a permis de constater que le ministère des Transports avait considérablement amélioré la qualité de son système de répartition des nouvelles ressources, ainsi que de ses services de consultation et d'analyses financières offertes pour les dépenses en capital.

2.194 Conseils et analyses améliorés. La création, au ministère, d'un conseil d'examen des programmes et la mise en oeuvre d'un plan important de réduction du déficit ont servi de cadre à une revue critique des projets d'immobilisations proposés, ainsi qu'à la répartition des ressources. Il en a résulté, notamment, un examen critique financier plus approfondi des principaux projets avant que ceux-ci ne soient présentés au Conseil du Trésor. Toutefois, bien qu'elle ait été améliorée, cette méthode d'examen n'est pas encore au point, en raison du manque de données sur les coûts, d'indicateurs de rendement et de l'absence d'une définition des niveaux de service.

2.195 Problèmes reliés à la gestion des éléments d'actif. Les données financières sur lesquelles s'appuient les décisions prises en matière de recettes et de dépenses n'ont pas été aussi efficaces que dans le cas des projets d'immobilisations. Certains progrès ont été réalisés en ce qui concerne la mise en oeuvre de pratiques commerciales communes dans les secteurs où le cadre d'exploitation l'exige, comme c'est le cas pour les initiatives de recouvrement des coûts. Cependant, les systèmes utilisés pour la gestion des comptes débiteurs, des stocks et des biens immobiliers présentent encore des lacunes sérieuses. Par le passé, le recouvrement des coûts a souffert de pratiques inappropriées d'octroi de crédit et de perception des comptes. Le ministère a pris des mesures afin d'améliorer la perception des comptes, mais il affirme que les contraintes découlant de directives gouvernementales limitent les possibilités d'innovation dans un cadre d'exploitation quasi commercial. L'absence de données (tant à l'administration centrale que dans les régions) qui permettraient aux gestionnaires de contrôler les niveaux des stocks et d'éviter l'accumulation de stocks en double ou désuets, a nui à la gestion des stocks. L'information sur les biens immobiliers, composés principalement de terrains ou d'immeubles, était également inappropriée. Les décideurs du ministère ne disposaient donc pas de tous les renseignements nécessaires, comme les coûts de possession de terrains, pour prendre des décisions sur l'utilisation et l'aliénation des biens immobiliers. Diverses mesures sont en cours afin de régler la majeure partie de ces problèmes.

2.196 Amélioration des contrôles comptables internes. Les données financières utilisées pour la prise de decisions en matière de fonctionnement continuent de présenter des lacunes, mais nous avons pu constater que les contrôles comptables internes avaient été améliorés. Grâce à une meilleure répartition des tâches ainsi qu'à d'autres modifications, les opérations courantes touchant les recettes et les dépenses font maintenant l'objet d'un contrôle plus efficace. Par contre, le contrôle des opérations complexes entre le ministère et les sociétés d'État, et à l'intérieur du Fonds renouvelable des aéroports, continue de poser des problèmes.

2.197 Les systèmes d'information financière présentent des lacunes majeures. Nous avons constaté que la planification et la mise en oeuvre des principaux systèmes d'information financière présentaient des lacunes graves. Les systèmes ne renferment pas les données jugées importantes par le ministère. L'absence de ces données, y compris les données relatives aux éléments d'actif et aux coûts de fonctionnement, a nui à l'amélioration du contrôle des coûts de fonctionnement actuels, ainsi qu'au recouvrement des coûts.

2.198 Subventions accordées pour l'atteinte des objectifs nationaux. Le Parlement autorise l'octroi de toute une série de subventions fédérales aux transporteurs ou aux usages des services de transport, dans le but d'atteindre certains objectifs nationaux reliés au transport. Dans un cas particulier, celui du Programme de subvention en matière de transport du grain et de la farine vers l'est à partir d'un port intérieur désigné, les résultats obtenus ne correspondaient pas à l'esprit de la Loi adoptée.

2.199 Les paiements de subventions, par exemple, ont incité les exportateurs canadiens de grain et de farine utilisant les ports de l'est, à choisir des routes canadiennes qui ne correspondaient pas à une utilisation efficiente des ressources. D'après une étude menée conjointement par Transports Canada et par la Commission canadienne des transports, le programme de subvention a produit un certain nombre d'effets fortuits allant à l'encontre des objectifs de la Loi nationale sur les transports, c'est-à-dire la mise en place d'un réseau «utilisant au mieux tous les moyens de transport disponibles au prix de revient global le plus bas». L'étude en question n'a toutefois pas permis d'analyser les solutions de rechange qui auraient permis d'accroître l'efficacité du programme. Nous avons également décelé des lacunes en ce qui a trait au paiement des subventions.

2.200 Très peu de contrôles sont exercés en ce qui a trait à l'admissibilité des produits aux programmes de subvention prévus par la Loi sur le taux de transport de marchandises dans les provinces Maritimes et la Loi sur les subventions au transport de marchandises dans la Région atlantique. En consequence, certaines compagnies ont reçu des subventions sans que l'on ait évalué d'abord les coûts qu'aurait entraîné l'octroi de la subvention à d'autres compagnies qui y devenaient automatiquement admissibles, une fois la demande approuvée. Il n'existe pas non plus de revue systématique des produits et denrées, afin de déterminer s'ils sont encore admissibles à une subvention.

2.201 Amélioration globale de certains secteurs de la gestion et du contrôle financiers. Nous sommes arrivés à la conclusion que certains aspects de la gestion et du contrôle financiers ont fait l'objet d'une amélioration globale et ce, principalement au cours des deux dernières années. Les systèmes de répartition des ressources et de prestation de services de conseils et d'analyse financiers se sont également améliorés considérablement. Cependant, certains problèmes restent non résolus en ce qui concerne les données financieres utilisées pour les décisions

courantes. Ces problèmes doivent être réglés si le ministère veut assurer l'efficacité de la gestion financière.

CHAPITRE 14 - EMPLOI ET IMMIGRATION CANADA

2.202 La Commission/ministère de l'Emploi et de l'Immigration du Canada est responsable de l'ensemble des programmes d'emploi, d'assurance-chômage et d'immigration, ainsi que des activités connexes de planification et de d'élaboration de politiques. Cette année, notre vérification portait sur un élément du programme d'Emploi et assurance, la Planification de l'emploi. En 1986-1987, on a dépensé environ 1,5 milliard de dollars pour la Planification de l'emploi, qui a atteint environ 400 000 participants. De plus, dans notre étude sur la gestion et le contrôle financiers, dont il est question au chapitre 4, nous avons étudié le système de gestion et de contrôle financiers d'Emploi et Immigration Canada.

2.203 Annoncée à la Conférence des premiers ministres de février 1985, la Planification de l'emploi a remplacé les anciens programmes de formation et de création d'emplois par une stratégie intégrée comportant une série de programmes pour venir en aide aux gens qui en avaient le plus besoin ou aider à résoudre un problème particulier du marché du travail. La nouvelle approche devait être plus facile à comprendre que les programmes qui l'avaient précedée, étant donné qu'elle était allégée et simplifiée.

2.204 Au cours de l'élaboration de la Planification de l'emploi, il n'y a pas eu d'analyses financières formelles des solutions de rechange. En février 1985, le gouvernement annonçait qu'il allait consacrer 900 millions de dollars de plus que prévu aux programmes de formation de la main-d'oeuvre et de création d'emplois pour l'exercice 1985-1986. Il n'y a pas eu d'analyses financières formelles, que ce soit des solutions de rechange aux programmes retenus et à leurs options, ou d'autres façons de les combiner dans la Planification de l'emploi. Pour que les dépenses soient faites en tenant compte de l'économie, il faut procéder à des analyses financières formelles des nouvelles initiatives.

2.205 La Planification de l'emploi a été mise en oeuvre en peu de temps. Dès décembre 1984, Emploi et Immigration Canada avait entrepris une série de grandes consultations sur les concepts qui sous-tendaient la Planification de l'emploi. Étant donné que les principes de cinq des six programmes n'ont pas été approuvés avant la mi-juin 1985, il ne restait plus que deux mois et demi pour parachever les programmes et préparer les instruments de travail détaillés nécessaires à la mise en oeuvre, le 5 septembre 1985. L'annonce des détails du sixième programme devait avoir lieu cet automne-là.

2.206 Les nouveaux instruments de travail n'étaient pas tous disponibles au moment du lancement. Certains des nouveaux instruments opérationnels, comme les formulaires, les lignes directrices et les brochures, n'étaient pas encore disponibles

au moment du lancement des programmes; pourtant, le personnel chargé de la mise en oeuvre d'importants changements aux programmes en avait besoin. C'est dans le cas du programme de Développement de l'emploi, celui pour lequel on a le plus dépensé, que nous avons constaté les plus grandes difficultés. Grâce à l'expérience qu'il avait acquise dans l'administration des anciens programmes, le personnel chargé de dispenser le service a pu se servir des instruments et des méthodes de travail datant d'avant la Planification de l'emploi.

2.207 Un certain nombre de dossiers d'accords de contributions du Dévelop-pement de l'emploi n'étaient pas complets. Au cours de notre vérification des accords de contributions conclus en 1985-1986 dans le contexte de la Planification de l'emploi, nous avons constaté que, même si la majorité des dossiers étaient complets, 40 p. 100 d'entre eux, principalement des dossiers du programme de Développement de l'emploi, ne renfermaient pas toute l'information nécessaire à une analyse complète au moment où les projets ont été retenus. Emploi et Immigration Canada ne peut donc pas donner l'assurance que tous les projets de Développement de l'emploi ont été choisis et approuvés conformément aux objectifs du programme. De plus, le pouvoir de déterminer et de suivre l'admissibilité des participants au programme n'était pas clairement défini quand des organismes de l'extérieur étaient de la partie.

2.208 Les difficultés de lancement de la Planification de l'emploi et les gels imposés par le Conseil du Trésor ont fait que 20 p. 100 des fonds des programmes sont restés inutilisés à la fin de l'exercice. Sur un budget total de 1,8 milliard de dollars pour 1985-1986, 141,5 millions de dollars ont été dépensés pour les nouveaux programmes de la Planification de l'emploi et 1,29 milliard de dollars l'ont été pour les anciens programmes. Du crédit des programmes de création d'emplois et de formation de main-d'oeuvre, 357 millions de dollars ont été périmés, soit environ 228 millions en raison des gels imposés par le Conseil du Trésor, et 129 millions en raison des difficultés de lancement des programmes de la Planification de l'emploi.

2.209 On simplifie et allège ainsi constamment le fonctionnement des programmes de la Planification de l'emploi afin d'améliorer la mise en oeuvre des services. Un groupe de travail interne a recommandé un certain nombre d'améliorations de la mise en oeuvre des services, des instruments de travail et des systèmes d'information de gestion. C'est à compter du 1er avril 1988 que les mesures faisant suite aux recommandations seront instaurées; les dates d'achèvement d'un certain nombre de changements restent à fixer.

2.210 La formation en établissement a été intégrée dans la Planification de l'emploi pour le deuxième exercice. Environ 42 p. 100 des dépenses de la Planification de l'emploi pour 1986-1987 étaient consacrées a l'achat de formation en établissement. Les régions avaient du mal à interpréter la définition ou le suivi des nouveaux achats (ou engagements) indirects. Le 1er avril 1986, une seule entente

fédérale-provinciale ou avec les Territoires avait été signée. Dix l'ont été en 1986-1987; il n'en restait plus qu'une à signer le 1er juillet 1987.

2.211 Certaines des cibles fixées pour assurer une participation équitable aux programmes de la Planification de l'emploi étaient trop élevées à court terme. On avait fixé en 1985-1986 des cibles provisoires pour le nombre de participants à la Planification de l'emploi dans des groupes désignés; ces cibles n'ont à peu près pas changé depuis. Même si certains objectifs ont été atteints, voire dépassés, le personnel a eu du mal à atteindre quelques-uns d'entre eux, particulièrement dans le cas des options pour lesquelles les participants admissibles travaillaient déjà ou étaient en cours d'apprentissage. La participation des groupes cibles a toujours été faible parmi ces populations-là.

2.212 Les mesures des résultats de deux des principales options du programme de Développement de l'emploi ne seront pas disponibles avant décembre 1987. Pour déterminer le rendement de la Planification de l'emploi, les participants font l'objet d'une enquête 3 mois et 12 mois après avoir quitté le programme. L'enquête réalisée après trois mois est un mécanisme valable de mesure de l'efficacité à court terme du programme. Toutefois, la réalisation de l'enquête de relance n'a pas été exempte de difficultés. Ces difficultés étaient en train d'être corrigées au moment de notre vérification.

2.213 La formulation du crédit ne reflète pas bien les activités de la Planification de l'emploi. La formulation du crédit est axée sur la notion de procurer du travail à des chômeurs; or, cinq des six programmes de la Planification de l'emploi n'ont pas pour objectif la création directe d'emplois et la participation à au moins trois d'entre eux n'est pas restreinte aux chômeurs. La formulation du crédit est déterminée à la suite de consultations entre Emploi et Immigration Canada et le Conseil du Trésor.

2.214 L'information communiquée au Parlement sur la Planification de l'emploi dans la Partie III du Budget des dépenses n'était pas suffisamment détaillée, compte tenu du fait que le programme est nouveau. L'exposé narratif de la Partie III décrit la Planification de l'emploi de façon exhaustive. Toutefois, les données sur le nombre de participants et sur les dépenses ne font pas la différence entre les anciens programmes de création d'emplois et les nouveaux programmes de la Planification de l'emploi. Par exemple, le lecteur ne peut pas déterminer qu'on a consacré 141,5 millions de dollars aux nouveaux programmes sur des dépenses totales de 1,4 milliard de dollars.

2.215 Le Cadre de planification opérationnelle reflète bien la façon dont les activités sont gérées, même si l'on a décelé certains points à améliorer. Le Conseil du Trésor a approuvé le Cadre de planification opérationnelle d'Emploi et Immigration Canada avec quelques réserves sur les indicateurs de rendement du Service national de placement. Les énoncés des objectifs pour le programme d'Emploi

et d'Assurance et pour deux de ses activités sont trop vastes. Ils ne sont pas suffisamment précis pour servir de base à l'affectation des ressources, à la mesure du rendement ou à l'obligation de rendre compte. Toutefois, dans le cas de l'activité Mise en valeur des ressources humaines (comprenant la Planification de l'emploi), Emploi et Immigration Canada a établi des liens entre les objectifs et les résultats attendus.

2.216 Les allocations budgétaires sont fondées sur les priorités et sur les objectifs opérationnels de même que sur des considérations d'ordre historique. Emploi et Immigration Canada affecte les fonds du programme d'Assurance-chômage en fonction des priorités établies et des objectifs opérationnels, qui servent alors d'indicateurs de rendement. Dans le cas de la Planification de l'emploi, le principal critère retenu pour l'allocation des fonds aux régions est la stabilité des niveaux de financement par rapport aux années précédentes. Les années-personnes sont allouées en proportion de la part des fonds de chaque programme de l'année précédente. Dans chaque cas, on procède à des analyses périodiques des écarts, en comparant les résultats obtenus aux résultats prévus, et l'on s'en sert pour prendre des décisions de gestion.

2.217 Nos vérifications des dernières années n'ont pas révélé de lacunes importantes dans les systèmes de contrôle financier interne. Toutefois, nous avons exprimé une réserve dans notre opinion sur les états financiers du Compte d'assurance-chômage pour l'année terminée le 31 décembre 1985. Depuis lors, Emploi et Immigration Canada a résolu le problème.

2.218 Le système d'information de gestion d'Emploi et Immigration Canada intègre à la fois les données financières et opérationnelles et les données sur le personnel. Les gestionnaires jugent en général que l'information produite par le système d'information de gestion d'Emploi et Immigration Canada est fiable et exacte. Ils s'en servent pour faire le suivi de leurs opérations et en faire rapport. Toutefois, l'information n'est pas toujours transmise en temps opportun, particulièrement au niveau des bureaux de district et des bureaux locaux. Emploi et Immigration Canada a mis sur pied des projets pilotes afin de remédier à ces lacunes.

2.219 Les Services financiers d'Emploi et Immigration Canada jouent un rôle important dans la gestion financière. Ils fournissent de l'information à la direction, grâce à un système intégré d'information de gestion; ils étudient aussi les budgets et les prévisions. Avec le groupe de la Politique stratégique et planification, ils sont responsables du fonctionnement du processus de planification et d'obligation de rendre compte. Ils sont également chargés des analyses trimestrielles des résultats opérationnels et financiers.

2.220 Depuis 1975, il y a eu de nets progrès dans la structure et les procédés d'administration financière. Nos vérifications ont révélé qu'Emploi et Immigration Canada s'était donné un directorat de contrôle interne et un processus de

planification et d'obligation de rendre compte, en plus d'un système intégré d'information de gestion.

CHAPITRE 15 - VÉRIFICATIONS SPÉCIALES

2.221 Une vérification spéciale permet d'examiner, dans un ou plusieurs ministères, des activités et programmes précis qui ne sont pas vérifiés régulièrement. Cette année, les vérifications spéciales portent sur les questions suivantes :

-le rapport au Parlement des actes de fraude et autres activités illégales commises au préjudice du gouvernement du Canada;

-vérification de la gestion des risques;

-quatre grands projets d'immobilisations;

-la protection civile assurée par les régies nationales d'urgence;

-l'utilisation des micro-ordinateurs dans les ministères et organismes.

Signaler les actes de fraude et autres activités illégales

2.222 En 1983, le Parlement modifiait la Loi sur l'administration financière (LAF) de façon à donner au gouvernement le pouvoir d'élaborer des règlements en vue de prescrire des mesures à prendre à l'égard des pertes de deniers et de biens publics, subies par sa Majesté, quelle qu'en soit la cause.

2.223 En 1985, nous signalions au président du Conseil du Trésor certaines faiblesses que comportait la mise en oeuvre de cette modification de la LAF. Le 20 février 1987, le Conseil du Trésor émettait une politique concernant tous les types de pertes, y compris les pertes résultant d'activités illégales. Cette politique traite de la majorité des questions que nous avions soulevées auprès du président du Conseil, à propos des pertes d'argent. Cependant, elle ne s'applique pas aux sociétés d'État, et ne vise pas les pertes de biens publics.

2.224 La Direction de la politique administrative du Secrétariat du Conseil du Trésor nous a avisés qu'elle comptait émettre, d'ici novembre 1987, d'autres politiques et directives qui engloberaient les pertes de biens publics causées par des fraudes ou autres activités illégales.

2.225 La Direction générale des sociétés d'État qui relève du ministère des Finances et du Conseil du Trésor nous a fait savoir qu'elle avait proposé au président du Conseil du Trésor de communiquer par écrit avec les ministres responsables des sociétés d'État, et de les inviter à veiller à ce que les pertes importantes de fonds et de

biens publics soient portées à l'attention de la direction et de la GRC dans les plus brefs délais.

2.226 Nous avons recommandé la présentation au Parlement d'un rapport annuel consolidé qui fasse état des pertes subies par les sociétés d'État, en raison de fraudes et autres activités illégales. La Direction générale estime qu'il suffit de savoir que les pertes peuvent être portées à l'attention du Parlement sur demande des comités parlementaires et au moyen de vérifications annuelles et d'examens spéciaux.

Vérification de la gestion des risques

2.227 En 1986, nous avons renforcé nos méthodes de vérification relative à la gestion des risques. Ces méthodes ont pour but d'évaluer la pertinence des mesures prises par les ministères et organismes en vue de minimiser les risques de pertes.

2.228 Nous avons porté notre attention sur un choix de grands projets d'immobilisations, et nous avons relevé des faiblesses dans deux cas. L'une concernait les baliseurs brise-glaces légers, et l'autre concernait la vérification, par le MAS, de renseignements sur la scolarité et l'expérience des personnes visées par des contrats lorsque leurs qualifications sont un facteur important. Le chapitre 15 fait état de nos constatations détaillées.

Les projets d'immobilisations

2.229 Nous avons examiné 12 projets dont le coût total se situait autour de 1,2 milliard de dollars. On retrouve dans le chapitre 15 les résultats de nos vérifications pour quatre de ces projets.

2.230 Dans un cas, nous avons constaté que le ministère des Approvisionnements et Services n'avait pas exercé une surveillance efficace en rapport avec le contrat de construction d'un navire. Nous avons également constaté que la Garde côtière canadienne n'avait pas défini les niveaux de service ni établi les coûts en fonction de la durée de vie utile pour le programme en question.

2.231 Dans un autre cas, nous avons examiné deux installations aménagées par le Conseil national de recherches, pour un montant approximatif de 98,2 millions de dollars. L'un des programmes a été annulé et, jusqu'à tout récemment, l'immeuble entraînait des frais annuels de 3,8 millions de dollars, même s'il demeurait inoccupé. À notre avis, et le CNR est d'accord, on aurait pu satisfaire aux demandes prévues par le deuxième institut simplement en augmentant la capacité d'un institut déjà construit, et réaliser ainsi des économies de l'ordre de 30 millions de dollars.

2.232 Notre vérification du Projet d'aménagement au Lac Louise a permis de constater que Parcs Canada n'avait pas tenu compte des coûts afférents à la durée de vie utile lorsqu'il a défini les secteurs de développement. Par ailleurs, nous avons décelé des lacunes en ce qui concerne la gestion et l'évaluation du projet. D'autre part, le Canadien Pacifique a des voies qui traversent les secteurs qu'englobe le Projet d'aménagement au Lac Louise, et les droits de propriété actuels ne sont pas clairs. Nous avons également relevé un manque de contrôle en ce qui a trait au développement du secteur privé.

2.233 Nous avons également examiné le Parc olympique en cours d'aménagement pour les Olympiques de 1988. Ce projet est bien géré.

La protection civile

2.234 Lors de notre vérification, nous avons examiné les mesures de planification d'urgence prises par les régies nationales d'urgence. Nous avons constaté que les responsabilités en matière de planification globale ne sont pas bien définies, et la coordination entre les régies est insatisfaisante. Il nous a été difficile d'évaluer les progrès réalisés en vue de l'élaboration de plans pour les régies nationales d'urgence, étant donné que les buts et délais n'avaient pas été établis.

2.235 Des projets de loi ont été présentés récemment en vue de régler certaines questions soulevées lors de notre vérification.

Les micro-ordinateurs

2.236 Devant l'invasion massive de l'administration fédérale par les micro-ordinateurs, nous avons examiné de quelle façon plusieurs ministères s'acquittaient de leurs responsabilités en matière de gestion de l'utilisation des micro-ordinateurs.

2.237 En règle générale, la venue des micro-ordinateurs a eu une incidence positive. Dans de nombreux cas, ces appareils se sont avérés un moyen relativement simple d'accroître l'efficience et l'efficacité des opérations.

2.238 Nous avons toutefois remarqué que l'avènement de la technologie du micro-ordinateur n'est pas suffisamment bien planifié et contrôlé pour permettre de tirer pleinement avantage de cet outil de travail.

2.239 En général, les gestionnaires ne mesurent pas les répercussions de l'utilisation des micro-ordinateurs sur la productivité. On fait l'acquisition de micro-ordinateurs surtout pour donner suite aux demandes du personnel, et non pas dans le cadre d'un plan global d'expansion de l'informatique au sein du ministère. Il faudrait

offrir une meilleure formation, un meilleur soutien et de meilleurs conseils aux utilisateurs. De plus, les ministères devraient accorder plus d'attention à la sécurité et au contrôle des données entrées dans les micro-ordinateurs.

CHAPITRE 17 - LA CATÉGORIE DE LA GESTION

2.240 **Données de base.** Plusieurs rapports et études ont traité de la gestion du personnel supérieur dans la fonction publique depuis 25 ans. Par exemple, la Commission royale d'enquête (Glassco) sur l'organisation du gouvernement (1962), le Rapport (Finkelman) sur les relations de travail dans la Fonction publique du Canada (1974), la Commission royale d'enquête (Lambert) sur la gestion financière et l'imputabilité (1979) et le Rapport du Comité spécial (d'Avignon) sur l'examen de la gestion du personnel et du principe du mérite (1979) ont exprimé un certain nombre de préoccupations, dont les suivantes :

-l'absence d'une équipe de gestion suffisante et distincte;

-la nécessité de donner aux sous-chefs plus de pouvoirs et plus de liberté de manoeuvre pour la gestion de leurs ressources humaines de niveau supérieur d'une manière qui leur permette de rendre compte de l'utilisation de ces pouvoirs; et

-le peu d'attention porté à la gestion des ressources humaines et l'absence de politiques adéquates en cette matière pour le personnel supérieur.

2.241 Devant ces préoccupations et d'autres encore, le président du Conseil du Trésor annonçait, en juillet 1980, un projet de création d'une Catégorie de la gestion devant servir d'assise à l'amélioration de la gestion dans la fonction publique. On a alors établi un certain nombre d'objectifs précis, qui ont été communiqués à tous les membres éventuels de la Catégorie.

2.242 La création et la gestion de la Catégorie de la gestion ont eu lieu dans un environnement caractérisé par des restrictions budgétaires et un resserrement des contrôles, exercés par le gouvernement, relativement à la taille de la fonction publique.

2.243 La Catégorie de la gestion représente maintenant quelque 2 p. 100 de la population de la fonction publique. En 1986, elle engendrait des dépenses salariales de plus de 288 millions de dollars.

2.244 **Étendue de la vérification.** Notre vérification a touché l'essentiel des politiques, systèmes et pratiques de gestion des ressources humaines dans des domaines comme l'évaluation des postes, la rémunération, le ressourcement et les pratiques connexes (planification des ressources humaines, dotation, formation, cheminement des carrières et counseling) et la gestion du rendement. Nous avons

aussi évalué les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs envisagés par le gouvernement lors de la création de la Catégorie de la gestion. Nous avons effectué une vérification au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor, de la Commission de la Fonction publique et dans six ministères. Nous avons envoyé à tous les membres de la Catégorie un questionnaire sondage qui a corroboré les constatations de notre vérification.

2.245 **Observation.** La création de la Catégorie de la gestion a permis de regrouper environ 4 300 cadres de la Direction et de la Gestion supérieure dans un même système d'évaluation des emplois, permettant ainsi une approche commune et uniforme vis-à-vis la rémunération. De plus, on a donné aux sous-chefs plus de pouvoirs et de latitude pour le déploiement et l'utilisation du personnel de la Catégorie de la gestion. Enfin on a établi des programmes d'orientation obligatoires.

2.246 L'absence de définition claire et uniforme de «personnel de gestion» et les différences importantes en ce qui à trait à la nature des responsabilités, aux perceptions et aux attitudes des membres de la Catégorie de la gestion vont à l'encontre du concept d'une équipe de gestion distincte et cohérente. Étant donné que la Catégorie de la gestion ne comprend pas la totalité de l'équipe de gestion supérieure, nécessaire à la gestion des programmes des ministères et du gouvernement, la latitude des sous-chefs s'en trouve réduite. En outre, plusieurs politiques et programmes s'inspirant du principe qu'il existe certaines similitudes entre les postes de chaque niveau se sont avérés moins efficaces que prévu. Enfin, on voit mal dans quelle mesure la Catégorie de la gestion constitue une ressource au niveau du ministère et (ou) pour l'ensemble de la fonction publique.

2.247 La gestion et l'application du Plan d'évaluation des postes de la Catégorie de la gestion, plan qui sert actuellement à déterminer la valeur relative et le niveau de classification des postes de la Catégorie de la gestion, n'ont pas assuré la relativité interne entre les postes de la Catégorie de la gestion ni garanti l'uniformité des décisions de classification au sein des ministères et entre ministères. Puisque les résultats de l'évaluation des emplois forment la base de comparaison avec la rémunération dans les autres secteurs de l'économie, le manque d'uniformité relevé nuit à l'établissement de comparaisons fiables de rémunération. Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas consacré suffisamment de ressources à la fonction d'évaluation des emplois de la Catégorie de la gestion. L'état actuel des pratiques d'évaluation des emplois ne permet pas de déléguer, comme on l'avait envisagé, le pouvoir de classification des emplois de la Catégorie de la gestion.

2.248 Les pratiques actuelles de rémunération ne favorisent pas l'atteinte de la relativité interne en matière de rémunération entre la Catégorie de la gestion et les autres groupes professionnels. Il n'existe pas de définition ou de consensus de ce qui pourrait constituer des pratiques de rémunération acceptables dans la fonction publique. Parce que la méthodologie retenue comme base pour déterminer la «comparabilité» de rémunération pour la Catégorie de la gestion diffère de celle utilisée pour les unités de

négociation, il n'y a aucune base commune de comparaison de la rémunération. Dans plusieurs cas, des membres de la Catégorie de la gestion ont des subalternes qui ont accès à des taux de traitement supérieurs aux leurs ou dont les échelles de traitement chevauchent grandement les leurs.

2.249 On a investi des efforts importants dans les pratiques de gestion du rendement pour la Catégorie de la gestion et les membres de la Catégorie se disent satisfaits du processus d'évaluation du rendement. L'absence de lien clair entre la cote de rendement et la rémunération au rendement constitue une source de grande insatisfaction chez les membres de la Catégorie de la gestion. La rémunération au rendement a perdu de son efficacité à cause de l'interruption ou des restrictions apportées au fil des ans et aussi parce qu'on craint qu'elle soit appliquée d'une façon non équitable.

2.250 Bien que certains ministères fassent des efforts pour repérer et résoudre les problèmes de rendement, certaines des pratiques actuelles peuvent entraîner une tendance, dans certains cas, à transférer la responsabilité du règlement des problèmes de rendement à d'autres gestionnaires ou à des organismes comme la Commission de la Fonction publique.

2.251 L'approche actuelle vis-à-vis la dotation de la Catégorie de la gestion donne aux sous-chefs plus de pouvoirs pour déployer leurs cadres de la Direction et de la Gestion supérieure. Cependant, plusieurs des politiques, systèmes et pratiques annoncés ne sont pas en place ou n'ont pas évolué comme prévu au départ. Par conséquent, on ne comprend pas clairement comment se font les nominations dans la Catégorie de la gestion; on désire plus d'information sur les nominations, particulièrement celles faites au niveau des ministères; les membres de la Catégorie souhaitent plus d'information sur les possibilités d'avancement au niveau du ministère et de l'ensemble de la fonction publique.

2.252 Les cadres législatif et administratif de la Catégorie de la gestion n'assurent pas que les rôles et les responsabilités pour la gestion de cette ressource essentielle soient clairement définis et délimités, que les pouvoirs soient à la mesure des responsabilités, et que des mécanismes d'examen appropriés soient en place. Cela affaiblit l'obligation de rendre compte. En outre, l'absence d'un leadership manifeste, l'absence d'un point de convergence et d'une tribune pour la solution des problèmes font qu'il est difficile d'assurer une approche de gestion intégrée et coordonnée de la Catégorie de la gestion, des politiques et des programmes connexes de ressources humaines.

2.253 Malgré certains progrès, un grand nombre des changements annoncés ne se sont jamais concrétisés. Cette situation a amené beaucoup de cynisme et de désillusions auprès des membres de la Catégorie de la gestion et remet en cause

l'engagement du gouvernement et des organismes centraux envers les objectifs énoncés.

2.254 Un grand nombre de membres de la Catégorie de la gestion sont d'avis que les programmes et pratiques actuels sont soit inadéquats, soit à revoir. Ils sont aussi d'avis que le rendement passé des ministères devrait avoir une incidence sur la mesure dans laquelle les sous-chefs peuvent se voir déléguer des pouvoirs pour la gestion de leur équipe de gestion. Nous partageons ces vues.

NOTES DE VÉRIFICATION

NOTES DE VÉRIFICATION

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	3.1
Observations concernant les sociétés d'État	3.5
La Société Radio-Canada - Le succès du plan de redressement mène à la révision du rapport du vérificateur pour l'exercice clos le 31 mars 1986	3.6
Les Musées nationaux du Canada - Dépassement de crédit (crédit n° 70 du ministère des Communications)	3.9
Observations sur les opérations des ministères	
Le ministère de l'Agriculture - Non-conformité de l'Office des produits agricoles aux textes réglementaires	3.12
Le ministère de l'Agriculture - Dépassement de crédit	3.16
Le ministère de l'Agriculture - Défaut de déposer des deniers publics dans le Fonds du revenu consolidé et utilisation de deniers publics sans autorisation	3.19
Le ministère des Communications - Contrôle insuffisant sur le versement des contributions	3.24
La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada - Part trop élevée du gouvernement fédéral dans le partage des dépenses de prestations - Compte d'assurance-chômage	3.27
Le ministère de l'Environnement - Défaut de fournir au Conseil du Trésor une information complète et précise	3.32
Le ministère de l'Environnement - Défaut de se conformer aux directives du Cabinet et faible contrôle des dépenses	3.40
Le ministère des Affaires extérieures - Livraison hâtive d'un système informatique afin d'éviter de perdre des fonds non utilisés en fin d'exercice et retards du ministère des Travaux publics à effectuer des rénovations	3.53
Le ministère des Finances et la Société d'assurance-dépôts du Canada - Évitement fiscal possible	3.62

Le ministère des Travaux publics - Montants non recouvrés
auprès de la Société canadienne des postes 3.71

Le ministère de l'Expansion industrielle régionale -
Dépassement de crédit 3.79

Le ministère des Transports - Défaut d'exercer les contrôles
financiers nécessaires pour protéger un intérêt financier
de l'État se chiffrant à 16,7 millions de dollars 3.85

Pièces

3.1Opération non imposable
3.2Opération imposable
3.3Ministère des Transports - Extrait des ententes de 1984

NOTES DE VÉRIFICATION

Introduction

3.1 Le présent chapitre traite de questions d'importance qu'il convient, à notre avis, de signaler à la Chambre des communes. Bien qu'il n'en soit fait état nulle part ailleurs dans le Rapport, nous les avons relevées au cours de nos vérifications des comptes du Canada, des sociétés d'État et d'autres entités.

3.2 Le paragraphe 7(2) de la Loi sur le vérificateur général exige que le vérificateur général porte à l'attention du Parlement tous les cas importants où il a constaté que :

a)les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'une compte rendu complet ou n'ont plus été versés, lorsque cela est légalement requis, au Fonds du revenu consolidé;

b)les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;

c)des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;

d)des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience; ou

e)des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre.

3.3 Chacune des questions d'importance signalées dans le présent chapitre a été examinée conformément aux normes de vérification généralement reconnues et nos examens ont comporté par conséquent les sondages et autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances. Les questions signalées ne devraient pas servir à tirer des conclusions au sujet de questions qui n'ont pas été abordées. Les cas que nous avons observés sont décrits dans le présent chapitre, sous le nom du ministère, de la société d'État ou de l'entité appropriés.

3.4 Nous ne produisons pas cette année, dans le présent Rapport annuel, le rapport exigé, en vertu de l'article 11 de la Loi sur le vérificateur général, sur les Programmes d'indemnisation et de tarification pétrolière. Les programmes ont cessé d'être en vigueur le 1er juin 1985, et au cours de l'exercice financier 1986-1987, des opérations ont été effectuées pour lesquelles les recettes perçues se sont élevées à un total de 10 millions de dollars et les dépenses engagées à un total de 7 millions de dollars. Notre rapport de vérification, comme nous avons coutume de le faire, sera transmis sous pli distinct au gouverneur en conseil.

Observations concernant les sociétés d'État

3.5 Le vérificateur général est le vérificateur attitré de 44 sociétés d'État, en vertu de la Loi sur l'administration financière ou de lois individuelles visant des sociétés particulières. On trouvera ci-après le détail des restrictions ou autres questions importantes contenues dans les rapports remis à ces sociétés au cours de l'exercice. La plupart de ces questions sont déjà du domaine public, mais nous en parlons ici pour en souligner l'importance et les porter à l'attention du Parlement.

3.6 La Société Radio-Canada - Le succès du plan de redressement mène à la révision du rapport du vérificateur pour l'exercice clos le 31 mars 1986.

Au cours de l'exercice 1985-1986, la Société a éprouvé de très grandes difficultés avec la mise en oeuvre de la première phase du système financier national (SFN) et avec la tenue de registres comptables appropriés, pendant la période de transition. Dans notre Rapport annuel de 1986, nous avons formulé des commentaires sur ces problèmes et avons recommandé à la Société de les corriger immédiatement, puisque des deniers publics étaient en jeu et que plusieurs mois de l'exercice courant étaient déjà écoulés.

3.7 La Société annonçait, au mois d'août 1986, la formation d'un groupe d'étude composé de cadres supérieurs et chargé d'élaborer un plan d'action en vue d'examiner ces points critiques. Au mois de novembre 1986, le groupe d'étude a recommandé un plan d'action que la Société a adopté. Au cours de l'exercice clos le 31 mars 1987, la Société prenait des mesures visant à surmonter l'incidence que les problèmes de mise en oeuvre et de conception ont eue sur la phase initiale du SFN. La Société a ainsi réussi à stabiliser les éléments actuels du SFN, à redresser ses états financiers pour l'exercice clos le 31 mars 1986 et à rétablir des registres comptables appropriés avant le 31 mars 1987.

3.8 Nous avons, dans notre rapport de 1987 remis à la Société Radio-Canada et au ministre des Communications, révisé le rapport du vérificateur pour l'exercice clos le 31 mars 1986 et indiqué qu'à l'exception de l'effet des éventuels redressements relatifs au classement des montants de dépenses sur l'État redressé des

revenus et dépenses et rapprochement en fonction du financement gouvernemental, les états financiers redressés présentent fidèlement la situation financière de la Société, au 31 mars 1986. Nous avons exprimé une opinion sans réserve sur les états financiers de 1987.

3.9 Les Musées nationaux du Canada - Dépassement de crédit (crédit n° 70 du ministère des Communications)

Au cours de l'exercice financier clos le 31 mars 1987, les dépenses de fonctionnement de la Corporation ont dépassé de 1 373 000 $ le montant du crédit voté par le Parlement. Cet état de choses est attribuable à l'acquisition de tous les biens du pavillon du Canada à Expo 86, éléments que l'on prévoyait utiliser lors de l'aménagement des nouveaux musées. Ces articles qui, au dire de la direction, ont une valeur marchande évaluée à 4 millions de dollars, ont été achetés pour la somme de 2 millions de dollars, en vertu d'un contrat signé au mois d'août 1986.

3.10 Au mois d'août 1986, les Musées nationaux du Canada ont conclu une entente avec une autre société d'État afin de se porter acquéreur des biens du pavillon du Canada à Expo 86 pour un prix global de deux millions de dollars. Ces biens, évalués par la direction à 4 millions de dollars, étaient surtout constitués d'équipement audio-visuel, d'éléments d'exposition ainsi que de meubles et de matériel de bureau à utiliser lors de l'aménagement des nouveaux musées. Cette opération était la principale raison qui expliquait l'excédent de 1 373 000 $ des dépenses de fonctionnement sur le montant du crédit voté par le Parlement.

3.11 Notre rapport de la vérification des etats financiers des Musées nationaux du Canada, pour l'exercice financier clos le 31 mars 1987, relève le fait que la Corporation a dépassé le crédit parlementaire voté pour ses opérations. Cela va à l'encontre des dispositions de la Loi sur l'administration financière.

Observations sur les opérations des ministères

3.12 Le ministère de l'Agriculture - Non-conformité de l'Office des produits agricoles aux textes réglementaires

L'Office des produits agricoles s'occupe d'un programme auquel s'appliquent des dispositions administratives qui ne sont pas conformes aux dispositions de la Loi sur l'administration financière et de la Loi sur l'Office des produits agricoles. Pour cette raison, nous avons après examen des états financiers de l'Office, pour l'exercice clos le 31 mars 1987, formulé dans notre rapport de vérification une opinion défavorable en ce qui concerne le respect des textes réglementaires.

3.13 L'Office achète et vend divers produits agricoles afin d'en stabiliser les prix. Ce faisant, l'Office pourrait subir des pertes qu'il doit compenser à même les fonds que lui octroie le Parlement. Au cours des trois derniers exercices, environ 77 p. 100 des pertes subies par l'Office sont attribuables au processus d'achat et de vente des raisins et des produits du raisin de l'Ontario. Les pertes ainsi subies se sont chiffrées, pour ces trois exercices, à 11,2 millions de dollars, en tenant compte de la contribution de 5,5 millions de dollars versée par l'Ontario.

3.14 Dans le cadre du Programme du surplus de raisin de l'Ontario en 1986, l'Office a pris des dispositions administratives contraires, à notre avis, aux dispositions de l'article 5 de la Loi sur l'Office des produits agricoles. Un compte en banque a été ouvert hors du cadre du Fonds du revenu consolidé. La gestion fiduciaire de ce compte a été confiée à un courtier et tous les fonds publics utilisés dans le cadre du Programme du surplus de raisin de l'Ontario en 1986 ont été déposés ou retirés de ce compte. L'Office n'est pas autorisé à administrer un programme de cette façon. Comme conséquence, un million de dollars de fonds publics qui provenaient de la vente de produits du raisin n'a pas été déposé dans le Fonds du revenu consolidé et les dépenses du programme n'ont pas toutes été payées à l'aide des fonds votés par le Parlement, comme l'exige la Loi constitutive de l'Office. Ce dernier n'est pas autorisé à utiliser ces recettes pour payer ses dépenses. Cette action a été posée à cause d'un déficit budgétaire estimé à l'origine à 1,1 million de dollars.

3.15 L'Office, en outre, a accumulé, au 31 mars 1987, des pertes de 2,8 millions de dollars en sus du montant maximum autorisé par le gouverneur en conseil en rapport avec le Programme du surplus de raisin de l'Ontario en 1984. Au moment de notre vérification, l'Office n'avait pas encore fait approuver ces pertes supplémentaires. Par la suite, des pertes supplémentaires furent autorisées, portant le total de pertes autorisées à 5,85 millions de dollars.

3.16 Le ministère de l'Agriculture - Dépassement de crédit

Le crédit octroyé au ministère fédéral de l'Agriculture, en rapport avec le programme du Service canadien des forêts, pour l'exercice financier clos le 31 mars 1987, a été, en réalité, dépassé de 2,9 millions de dollars. Ce fait est attribuable à l'absence de contrôle financier sur certaines contributions versées par le Service canadien des forêts.

3.17 Le Service canadien des forêts, au 30 novembre 1986, avait engagé des dépenses de près de 17,6 millions de dollars pour des paiements à effectuer dans le cadre de l'entente Canada-Ontario concernant la mise en valeur des ressources forestières. Cette somme dépassait de 6,1 millions de dollars le budget autorisé pour l'exercice 1986-1987. La direction du ministère croyait que la totalité de cette somme n'aurait vraisemblablement pas été toute déboursée à la fin de mars 1987. C'est pourquoi aucune prévision n'a été établie dans le but de vérifier s'il resterait des fonds

du crédit n° 30 pour honorer ces engagements. Le paragraphe 25(1) de la Loi sur l'administration financière impose au ministère de voir à disposer de fonds non engagés pour couvrir toutes ses dépenses.

3.18 Le crédit n° 30 a été signalé au Parlement comme un dépassement de l'ordre de 1,3 million de dollars. Toutefois, de ce montant étaient exclues des créances non comptabilisées imputables à l'exercice financier 1986-1987, mais qui n'ont été reçues qu'après la date du traitement. À notre avis, le dépassement de crédit octroyé par le Parlement se chiffre, en réalité, à 2,9 millions de dollars.

3.19 Le ministère de l'Agriculture - Défaut de déposer des deniers publics dans le Fonds du revenu consolidé et utilisation de deniers publics sans autorisation

L'Institut pour la répression des ravageurs forestiers, du Service canadien des forêts, a effectué des recherches pour lesquelles il a utilisé une aide financière fournie par des compagnies chimiques du secteur privé. L'Institut a fait en sorte que ces compagnies envoient les fonds à des agences de services personnels, lesquelles par la suite administraient les fonds selon les directives que leur donnait l'Institut. C'était là se soustraire aux contrôles financiers habituels et à l'autorité du Parlement puisque ces sommes qui devraient être en fait des deniers publics n'ont pas été versées dans le Fonds du revenu consolidé comme l'exige la Loi sur l'administration financière. D'autres sommes ont été déposées de la manière prescrite, mais elles ont été utilisées à des fins qui n'étaient pas expressément autorisées.

3.20 Depuis 1981, les industries chimiques ont versé au total 738 198 à l'Institut pour payer le coût d'essais que ce dernier a faits des produits mis au point par ces industries pour réprimer les ravageurs de la forêt. L'Institut avait prévu deux genres de paiement : un total de 437 765 a été remis aux agences de services personnels et 300 433 ont été déposés directement dans le Fonds du revenu consolidé.

3.21 Les sommes transmises directement par les compagnies chimiques aux agences de services personnels ont par la suite été dépensées par ces dernières de la manière indiquée par l'Institut. À notre avis, il s'agit là de deniers publics qu'il aurait fallu déposer dans le Fonds du revenu consolidé comme l'exige la Loi sur l'administration financière. L'argent qu'ont reçu les agences de services personnels des compagnies chimiques a servi à payer les traitements des employés et d'autres frais de recherche engagés par l'Institut. En temps normal, ces frais devraient être imputés au budget de l'Institut. Les services administratifs fournis par les agences ont été rétribués à même les fonds qui leur avaient été confiés.

3.22 On a versé des sommes que l'Institut a reçues dans un compte à fins déterminées du Fonds du revenu consolidé. Cela donnait ainsi des fonds supplémentaires pour couvrir les frais de fonctionnement du Service canadien des forêts, ajoutant ainsi aux budgets de fonctionnement.

3.23 La Division de la vérification interne du ministère de l'Agriculture a déclaré qu'on n'avait pu retracer aucune autorisation ou politique permettant à l'Institut d'utiliser un financement extérieur pour ses recherches. La direction a alors cessé d'avoir recours aux agences de services personnels. Tous les fonds fournis par les compagnies chimiques sont désormais déposés dans le Fonds du revenu consolidé. Le ministère a entrepris des démarches afin d'obtenir les autorisations requises.

3.24 Le ministère des Communications - Contrôle insuffisant sur le versement des contributions

Le 23 février 1987, le ministère des Communications a approuvé un paiement de 250 500 $ dans le cadre d'un projet de rénovation et d'agrandissement d'un centre culturel. Le ministère, lorsqu'il a approuvé le paiement, savait que le projet était alors sensiblement différent du projet qui avait d'abord été approuvé.

3.25 Au mois de mars 1985, le ministère des Communications a obtenu du Conseil du Trésor l'approbation, dans le cadre du programme spécial d'initiatives culturelles, d'apporter une contribution de 870 000 $ qui devait servir à payer la moitié des 1 740 000 $ que devait coûter un projet de rénovation et d'agrandissement des installations du centre. L'élément le plus considérable du projet était la construction d'une école des Beaux-arts à laquelle était consacré 40 p. 100 du coût estimatif total du projet, soit 704 000 $. Le 3 février 1987, à la suite d'une visite sur place, le ministère s'est aperçu que l'on prévoyait utiliser au complet le budget des dépenses autorisé, sans que l'école soit construite.

3.26 Tous les fonds avaient été utilisés pour acheter, par exemple, des accessoires de théâtre ou pour payer la rénovation des bureaux et de l'immeuble central. Le ministère, bien qu'il fût au courant que les dépenses engagées par le centre dans le cadre du projet différaient largement de celles qui avaient été approuvées, n'en a pas moins versé le plein montant de la contribution, moins la retenue habituelle de dix pour cent. À notre avis, le ministère aurait dû, lorsqu'il a appris qu'aucune dépense n'avait été engagée pour la construction de l'école, réduire son aide de 352 000 $, soit 50 p. 100 du coût estimatif de l'école ou, autre possibilité, il aurait dû, avant de verser les 250 500 $, chercher à obtenir l'autorisation précise d'aller de l'avant avec un projet fortement modifié.

3.27 La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada - Part trop élevée du gouvernement fédéral dans le partage des dépenses de prestations - Compte d'assurance-chômage

Les méthodes qu'utilise Emploi et Immigration Canada pour administrer les relevés d'emploi des prestataires ont, depuis un certain nombre d'années, entraîné l'imputation au gouvernement fédéral d'une part trop élevée dans le partage des dépenses de prestations et, par conséquent, la sous-évaluation de la part financée à même les cotisations versées par les employeurs et employés. Le résultat en est que le déficit cumulé du Compte d'assurance-chômage a été sous-évalué en ce qui a trait à ces années.

3.28 Notre opinion sur les états financiers du Compte d'assurance-chômage, présentés pour l'exercice financier clos le 31 décembre 1985, était accompagnée d'une réserve parce que nous n'étions pas en mesure de nous assurer que le montant imputé en trop au gouvernement fédéral pour les dépenses de prestations était valide. Nous tenons à souligner que ce fait n'affecte en rien le total des prestations versées aux prestataires.

3.29 Cette situation a été engendrée par le fait que les méthodes utilisées pour calculer le montant admissible des prestations ne comportaient pas le contrôle de tous les relevés d'emploi pour la période ouvrant droit aux prestations. Il s'en est suivi que des prestations ont été payées dans le cadre de la phase des Prestations régionales complémentaires du Programme d'assurance-chômage, laquelle est entièrement financée par le gouvernement fédéral, plutôt que dans le cadre des deux autres phases qui, elles, sont financées à même les cotisations versées par les employeurs et les employés.

3.30 En 1987, la Commission estimait que le montant imputé en trop à l'État se chiffrait à 73 millions de dollars pour 1985 et à 70 millions de dollars pour 1986. Nous ne disposons pas d'estimation pour les exercices antérieurs à cause de ce qu'il en coûterait et de la difficulté à obtenir l'information nécessaire à cette opération. L'État a été remboursé à même le Compte d'assurance-chômage pour les montants imputés en trop en 1985 et 1986 et les états financiers du Compte ont été redressés en conséquence.

3.31 À la suite de notre vérification, la Commission a pris des mesures, en 1987, pour remédier à cette situation. Elle a publié, pour les demandes de prestations d'assurance-chômage, un formulaire révisé qui fait savoir aux demandeurs qu'ils doivent produire tous les relevés d'emploi afférents à leur période ouvrant droit aux prestations. En outre, la Commission est à prendre des mesures afin que les relevés d'emploi mis en dossier avec le formulaire puissent être facilement consultés, de façon à permettre de vérifier si les demandes sont établies correctement et avec exactitude. La Commission devrait pouvoir ainsi calculer avec précision le coût des prestations à imputer à l'État. Il

faudra cependant exercer une surveillance étroite afin d'avoir la certitude que la part des dépenses de prestations ne sera pas imputée en trop au gouvernement fédéral en 1987 et au cours des exercices suivants.

3.32 Le ministère de l'Environnement - Défaut de fournir au Conseil du Trésor une information complète et précise

En 1983, Parcs Canada demandait au Conseil du Trésor d'approuver certaines modifications aux baux dans deux parcs nationaux. Ces modifications, déclarait le ministère, entraîneraient une renonciation à des revenus qui se chiffrerait à plus de 2 millions de dollars pour le reste de la decennie. Toutefois, par la suite, le ministère a calculé qu'une estimation conservatrice établirait les revenus auxquels on a renoncé à quelque 11 millions de dollars et qu'une estimation qui puisse soutenir un examen rigoureux donnerait un chiffre d'environ 17 millions de dollars. En outre, lorsque le Conseil du Trésor mit en doute le montant de 2 millions de dollars, Parcs Canada donna au Conseil une estimation de 4,3 millions de dollars. La décision de modifier les baux a donc été prise alors que l'on ne possédait pas une information complète et précise sur le sujet.

3.33 L'État est, en gros, propriétaire de tous les terrains qui se trouvent à l'intérieur du territoire des parcs nationaux. Dans ceux-ci se trouvent sept lotissements urbains, les deux plus grands étant les villes de Banff et de Jasper. Les terrains de ces deux lotissements urbains sont loués en majorité à deux catégories d'utilisateurs - les utilisateurs du secteur résidentiel et ceux du secteur commercial.

3.34 Dans le cas des utilisateurs commerciaux, le Règlement sur les baux et permis d'occupation des parcs nationaux renferme diverses méthodes de calcul des loyers. En 1982, deux méthodes prévalaient - l'un des calculs se faisait à partir des revenus bruts, l'autre à partir de la valeur estimative des terrains. Du début des années 70 jusqu'en 1982, les loyers à payer pour tous les nouveaux baux signés avaient été fixés à un pourcentage donné des revenus bruts, ce que Parcs Canada croyait être davantage conforme aux pratiques en vigueur dans le secteur privé à l'extérieur du territoire des parcs nationaux.

3.35 En 1982, plusieurs hôtels dont les loyers étaient basés sur leurs revenus bruts devaient faire des paiements de location sensiblement plus élevés que ceux d'hôtels du même genre dont les loyers étaient basés sur la valeur estimative des terrains. Les propriétaires d'un hôtel en particulier ont estimé qu'ils étaient victimes d'un traitement injuste et ils demandèrent au gouvernement de leur permettre de modifier la base du calcul de leur loyer.

3.36 En 1983, Parcs Canada entreprenait une étude dans le but de vérifier s'il existait des iniquités et afin de prendre, le cas échéant, les mesures correctives

appropriées. L'étude révéla des iniquités importantes et, au mois de juillet 1983, on demanda au Conseil du Trésor d'approuver la modification des baux de manière à ce que le calcul des loyers se fasse désormais à partir de la valeur estimative des terrains. Parcs Canada avisa le Conseil du Trésor qu'un rajustement à la baisse des loyers attribuable au changement de la méthode de calcul aurait pour effet que l'État, d'ici la fin des années 80, renoncerait à des revenus de plus de deux millions de dollars. En octobre 1983, le Conseil du Trésor approuvait cette demande et les modifications au Règlement furent approuvées peu après.

3.37 Pour un certain nombre de raisons, le chiffre de 2 millions de dollars était de beaucoup inférieur au montant calculé par Parcs Canada. Il avait été calculé, par exemple, en se fondant sur les revenus qui provenaient seulement de la location de chambres (c'est-à-dire, de montants dont étaient exclus les revenus provenant de la vente de nourriture, de boissons, etc.) et aucun rajustement n'était prévu en fonction de l'augmentation du coût de la vie ou de la croissance économique réelle. En outre, sur la liste des hôtels utilisée aux fins de l'analyse, il manquait trois commerces qui tous, maintenant, payent des loyers grandement réduits. Dans un cas, le loyer est passé d'un minimum garanti de 90 000 $ par année (établi après soumission en 1980) à un loyer moyen d'environ 17 000 $ par année. Une note de service interne du ministère indique que Parcs Canada avait calculé, en tenant compte de ces facteurs, qu'une estimation conservatrice fixerait les pertes à 11 millions de dollars et que pour avoir une estimation qui puisse soutenir un examen rigoureux, il faudrait porter ce chiffre aux environs de 17 millions de dollars.

3.38 Le Conseil du Trésor a mis en doute le chiffre de 2 millions de dollars qu'on lui avait fourni, ce qui a amené Parcs Canada à effectuer une analyse et à présenter la valeur des revenus auxquels on renoncerait comme se chiffrant à quelque 4,3 millions de dollars. Bien que plus élevé, ce dernier chiffre comportait plusieurs des mêmes lacunes que dans le cas du premier chiffre fourni.

3.39 Le ministère n'arrive pas à retracer les documents de travail qui étayent les chiffres de 11 millions et de 17 millions de dollars. Nous avons appris, cependant, qu'il s'agissait de documents détaillés auxquels le ministère avait intégré certains paramètres essentiels relatifs à l'inflation et à la croissance économique, qui provenaient de discussions avec le personnel du Conseil du Trésor. Nos propres calculs nous indiquent que le montant de 11 millions de dollars peut être étayé si l'on utilise les estimations conservatrices de l'inflation et de la croissance économique réelle que l'on retrouve dans des documents de travail d'autres ministères.

3.40 Le ministère de l'Environnement - Défaut de se conformer aux directives du Cabinet et faible contrôle des dépenses

Le Cabinet, approuvait, au mois d'avril 1986, une proposition du ministère demandant d'accroître les fonds à consacrer à la Semaine de l'environnement en 1986. Nous avons constaté que le ministère n'avait

pas mis en oeuvre la campagne de publicité qui avait été approuvée et qu'il n'avait cherché à obtenir l'approbation du Conseil du Trésor qu'une fois les dépenses engagées. En outre, le ministère ne disposait pas d'une information suffisante pour garantir que l'agence de publicité retenue respectait les conditions de son contrat, situation qui aurait pu amener le ministère à verser des paiements en trop.

3.41 Le ministère de l'Environnement, au cours de l'exercice 1985-1986, demandait au Cabinet que l'on accroisse les fonds à consacrer en 1986 à la Semaine de l'environnement, un événement annuel parrainé par le ministère afin de mettre l'accent sur les préoccupations d'ordre environnemental. Ce dernier demandait que le budget soit porté de 35 000 $ à un million de dollars afin d'en faire un évenement public d'importance.

3.42 Notre examen des dépenses engagées pour la Semaine de l'environnement nous a permis de découvrir ce qui suit.

3.43 **Autorisation et mise en oeuvre du projet.** Le 16 avril 1986, six semaines précisément avant le début de la Semaine de l'environnement, le Cabinet approuvait la proposition du ministère. Il autorisait des dépenses de publicité de 650 000 $ - 550 000 $ en publicité dans les médias et 100 000 $ pour des honoraires à verser soit au ministère des Approvisionnements et Services, soit à une agence de publicité. Un autre 350 000 $ devait couvrir les frais liés à l'administration, la production et l'évaluation de cet événement.

3.44 Le ministère, au lieu de mettre en oeuvre la campagne publicitaire qui avait été approuvée, s'est servi de celle qu'avait présentée une agence de publicité, le 28 avril 1986. Dans ce cas-ci, la nouvelle stratégie de promotion prévoyait l'enregistrement d'une publicité musicale sur bande video, la production d'un disque et l'utilisation de mongolfières. Le 29 avril 1986, le ministère signait avec l'agence de publicité un contrat de 650 000 $, somme correspondant à l'ensemble du budget de publicité alloué.

3.45 Au début de juillet 1986, le ministère demandait au Conseil du Trésor d'inclure le financement de ce programme dans un budget supplémentaire, ce qui fut accordé le 23 juillet 1986, environ un mois, un mois et demi, après la Semaine de l'environnement. Le Conseil du Trésor remarqua que l'approbation avait été demandée une fois les dépenses engagées et il formula des réserves sur la valeur du programme. Le Conseil du Trésor indiquait avec clarté que l'approbation rétroactive d'une somme d'un million de dollars ne devait pas être considérée comme une caution du programme ou des activités qui en ont permis la réalisation.

3.46 **Respect du contrat.** Nous avons de sérieuses réserves en ce qui a trait au contrat de 650 000 dollars signé avec l'agence de publicitié. On retrouvait dans ce contrat les éléments suivants :

Éléments	Coûts
Enregistrement video et disque	370 000 $
Montgolfières	80 000
Autres	127 000
Total partiel	577 000
Commissions pour les éléments susmentionnés	73 000
Total	650 000 $

3.47 Le contrat octroyait à l'agence de publicité le remboursement des dépenses raisonnables engagées, de façon justifiée, pour l'acquisition de biens et de services auprès de fournisseurs de l'extérieur, au prix des fournisseurs, ainsi qu'une commission de 17,65 p. 100 sur certaines dépenses afin que l'agence puisse payer ses frais généraux et faire son profit. Les copies des factures des fournisseurs, ainsi que les autres documents justificatifs, devaient être remis au ministère.

3.48 L'agence de publicité confia l'ensemble du projet à deux sous-traitants, utilisant dans les deux cas des contrats à prix fixe qui totalisaient 577 000 $. Cela venait nier le caractère de «marché à prix coûtant majoré» du contrat principal et donnait l'assurance que le ministère aurait à payer le 650 000 $ au complet. Rien dans le contrat principal ne venait prévenir une telle pratique.

3.49 Par exemple, un montant de 80 000 , plus des commissions de 14 120 $, étaient prévus pour les activités avec montgolfières. Il a fallu, pour des raisons de sécurité, annuler cinq des six activités. Le contrat de sous-traitance, cependant, autorisait les sous-traitants à facturer les 80 000 au complet, même dans des circonstances du genre. En conséquence, les sous-traitants remirent donc une facture de 80 000 $ à l'agence de publicité qui, à son tour, factura au ministère le montant de 80 000 $, plus leurs commissions, soit 14 120 $.

3.50 Nous avons également constaté que le ministère ne possédait pas suffisamment d'information qui lui garantisse que l'agence de publicité respectait les modalités du contrat. Par exemple, le ministère versa 370 000 $ à l'agence de publicité pour la production de l'enregistrement video et du disque sans vérifier si le plein montant avait été payé au sous-traitant. Les éléments de preuve recueillis au cours de notre vérification indiquent qu'environ 70 000 $, sur les 370 000 $, n'ont jamais été versés au sous-traitant. Sur les 70 000 $, quelque 40 000 $ devaient être versés pour la production de 50 000 disques, et le ministère n'a jamais contrôlé si ces derniers avaient

bel et bien été produits. Il ne s'est jamais demandé non plus s'il aurait dû faire quelque paiement que ce soit, même si les disques avaient été produits.

3.51 **Répartition des profits**. Tous les profits provenant de la vente du disque et de l'enregistrement video devaient être versés à un organisme sans but lucratif, la «Fondation des artistes canadiens pour l'environnement (FACE)». Cet organisme, contrôlé directement par les artistes, se proposait de répartir les fonds amassés entre des agences et des groupes nationaux qui s'occupent de la protection de l'environnement.

3.52 Au mois de juillet 1986, il y a eu modification des lettres patentes de la société afin que le ministre puisse nommer un des membres du conseil d'administration de celle-ci. Au cours de nos entretiens, ce membre du conseil d'administration nous a dit ne pas savoir s'il y avait eu des réunions de ce conseil, il ne connaissait pas la situation financière de la Fondation et ne connaissait pas la provenance ou la destination des fonds. Au moment de notre vérification, le ministère ne possédait pas d'information financière pertinente sur cet organisme. Il reste encore à apporter des précisions sur la répartition de l'excédent, s'il y en avait, du produit des ventes sur les coûts de fabrication, et sur la répartition des redevances.

3.53 **Le ministère des Affaires extérieures - Livraison hâtive d'un système informatique afin d'éviter de perdre des fonds non utilisés en fin d'exercice et retards du ministère des Travaux publics à effectuer des rénovations**

Au mois de janvier 1986, le ministère des Affaires extérieures signait un contrat pour l'achat d'un ordinateur, au coût de 1,3 million de dollars, pour le traitement des permis d'importation. Puisque les locaux ne pouvaient être prêts avant le mois d'août, on décida d'obtenir la livraison de l'appareil avant la fin de l'exercice, et avant que cela soit nécessaire, afin de ne pas perdre les fonds non utilisés en fin d'exercice. Cela a engendré un coût de renonciation de 50 000 $. D'autres retards dans la préparation des locaux ont repoussé la mise en place du système d'un autre six mois et ont fait que le ministère a renoncé à une économie de 725 000 $.

3.54 Au mois d'octobre 1985, le ministère des Affaires extérieures obtenait du Conseil du Trésor l'autorisation de consacrer 1,3 million de dollars à la mise en place d'un système informatique pour l'émission des permis d'importation. Le ministère estimait, au départ, pouvoir économiser, grâce à ce système, 80 000 $ par mois. Le montant mensuel épargné, une fois l'ordinateur en opération, a été de 145 000 $.

3.55 Travaux publics Canada a été approché le 25 février 1986 pour effectuer des rénovations à la structure ainsi qu'aux systèmes mécaniques et électriques d'un immeuble afin de pouvoir loger le nouvel ordinateur. On a présumé, aux Affaires

extérieures, que les travaux seraient terminés aux environs du 1er août 1986 et que le système serait en opération à partir du 1er octobre 1986. Le ministère aurait ainsi pu mettre fin, le 30 octobre 1986, à un contrat de service. Travaux publics Canada décida que ces délais ne pouvaient être respectés et, après consultation des Affaires extérieures, donna le 27 août 1987 comme date révisée d'entrée dans l'immeuble.

3.56 Ces délais n'ont pas été respectés. La salle de l'ordinateur n'a été prête que le 24 septembre 1986 et le système n'a pas été opérationnel avant le 27 janvier 1987. Le contrat de service n'a pu être terminé que le 20 mars 1987, un retard de près de cinq mois sur l'échéancier. Ce retard a gonflé de 725 000 $ les frais d'exploitation prévus au budget.

3.57 Le ministère craignait, si l'ordinateur n'était pas acheté avant la fin de l'exercice financier 1985-1986, que le projet ne soit reporté indéfiniment. Il disposait de fonds en 1985-1986, mais les fonds prévus pour l'exercice suivant étaient déjà réservés à d'autres projets. Ainsi, le paiement de cet achat avant la fin de l'exercice devenait une question prioritaire puisque sans cela, les fonds à utiliser pour l'achat de l'ordinateur deviendraient périmés.

3.58 La planification de l'achat de l'ordinateur n'a pas respecté les procédés appropriés pour assurer un souci d'économie. Une clause a été insérée dans le contrat demandant au fournisseur de voir à ce que le système soit prêt à être livré le 31 mars 1986. Le fournisseur a rempli cet engagement. Toutefois, la salle de l'ordinateur n'étant pas encore prête, un représentant du ministère s'est rendu le 31 mars chez le fournisseur pour accuser acceptation du produit et a laissé l'ordinateur en entreposage dans les locaux du fournisseur jusqu'à ce que la salle soit prête, c'est-à-dire jusqu'à la mi-septembre. En outre, la facture du fournisseur a été payée dans les douze jours de sa réception au lieu des 30 jours prévus au contrat. Il y a eu versement du plein montant même si l'installation et les essais de l'ordinateur n'étaient pas achevés.

3.59 Ces décisions ont eu comme conséquence que pendant six mois, un bien qui valait 996 000 $ est demeuré improductif et qu'on n'en a pas tiré quelque avantage que ce soit. Les frais d'emprunt à imputer à l'État, si l'on présume un taux de financement de 10 p. 100, se sont élevés à près de 50 000 $.

3.60 Une des raisons qui expliquent que les attentes du ministère ne se sont pas réalisées, et l'obligation d'engager des dépenses supplémentaires, est le fait que le ministère n'a pas fait intervenir Travaux publics Canada assez tôt pour qu'il soit possible de fixer une date de livraison réaliste. Les Affaires extérieures ont communiqué avec Travaux publics Canada le 25 février 1986 - un mois après l'expédition de la lettre d'intention au fournisseur et deux jours avant la signature du contrat. Selon le ministère des Travaux publics, sa participation tardive a rendu impossible le respect de la date du 1er août fixée par les Affaires extérieures comme date d'achèvement des travaux.

3.61 Les travaux confiés au MTP n'ont pas été effectués à la satisfaction du ministère des Affaires extérieures. Les délais n'ont pas été respectés et il a fallu sept mois pour réaliser un projet relativement modeste qui se chiffrait à moins de 125 000 $. Il y a eu, avec le système de climatisation, de sérieux problèmes qui ont retardé le démarrage du système et ont perturbé les travaux de traitement. Travaux publics Canada a aidé à résoudre les problèmes, mais seulement après que les Affaires extérieures lui eurent adressé de nombreuses demandes et que l'on eut perdu beaucoup de temps.

3.62 Le ministère des Finances et la Société d'assurance-dépôts du Canada - Évitement fiscal possible

La négociation de l'opération qui a abouti au versement, par la Société d'assurance-dépôts du Canada, de 200 millions de dollars pour faciliter la vente de la Banque de la Colombie-Britannique s'est déroulée d'une manière qui pourrait être interprétée comme une tentative pour éviter l'impôt.

3.63 Dans le cadre de notre vérification des états financiers, au 31 décembre 1986, de la Société d'assurance-dépôts du Canada, nous avons examiné le paiement de 200 millions de dollars fait par la société afin de faciliter la vente de la Banque de la Colombie-Britannique à la Banque Hongkong du Canada.

3.64 La Chambre des communes a été avisée que le paiement de 200 millions de dollars n'aurait aucune incidence sur le déficit du gouvernement fédéral et que ces fonds devaient servir à constituer une provision de capital de 200 millions de dollars que la Banque Kongkong du Canada utilisera comme source de capital, comme provision contre des pertes éventuelles sur ses prêts et comme base de capitaux. En vertu des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu, l'aide fournie par la Société d'assurance-dépôts du Canada à la Banque Kongkong du Canada serait assujettie à l'impôt canadien.

3.65 Pour que l'opération se déroule sans qu'il y ait incidence sur le déficit, les 200 millions de dollars qu'a reçus la Banque Hong Kong du Canada devraient être assujettis à l'impôt canadien et le coût de 200 millions de dollars pour la Société d'assurance-dépôts du Canada aurait dû être assumé en bout de ligne par ses institutions membres à l'aide des primes, déductibles de l'impôt, versées par ces dernières.

3.66 Les ententes, cependant, étaient structurées de manière à ce que la Société d'assurance-dépôts verse les 200 millions de dollars à la société-mère de la

Banque Hongkong du Canada, à Nassau. Les ententes exigeaient également de cette société-mère qu'elle consente à la filiale une réserve de capital de 200 millions de dollars. Cette somme a voyagé en cercle : partie de la Société d'assurance-dépôts de Canada, elle a été déposée dans un compte de la société mère de la Banque Hongkong du Canada, à Nassau; de là, ce montant d'argent est revenu jusque dans les coffres de la Banque Hongkong du Canada, au pays.

3.67 Nous avons demandé à des fonctionnaires du ministère des Finances si l'impôt canadien sera maintenant perçu sur ces 200 millions de dollars. Bien que des fonctionnaires du ministère des Finances aient participé à la négociation de l'opération, ils nous ont fait savoir que cette somme pourrait ou ne pourrait pas être imposée et que c'était là une question qu'il appartenait au ministère du Revenu national, Impôt de résoudre (voir les pièces 3.1 et 3.2).

3.68 Si l'opération n'etait pas imposable, et si nous utilisons, pour notre calcul, un taux d'imposition de 50 p. 100 au fédéral et au provincial, nous en arrivons à l'hypothèse que ce coût de 200 millions de dollars devrait en fin de compte être assumé à part égale par le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les institutions membres de la Société d'assurance-dépôts du Canada, et le tout aurait une incidence sur le déficit. Nous avons donc entrepris une analyse détaillée des incidences fiscales de l'opération.

3.69 Nous avons conclu qu'une des raisons principales qui expliquent le versement des 200 millions de dollars hors des eaux territoriales du pays était une tentative de se soustraire à l'impôt canadien. À notre avis, et selon un avis juridique, la démarche utilisée ne devrait pas réussir à permettre d'éviter l'impôt.

3.70 Il est normal, nous l'admettons, que les sociétés et les particuliers cherchent à réduire l'impôt à payer dans les limites qu'autorise la loi canadienne de l'impôt sur le revenu. Nous nous inquiétons toutefois du fait que des fonctionnaires de ministères fédéraux et qu'une société d'État aient participé à une opération qui pourrait être interprétée comme une tentative pour éviter l'impôt. Cette démarche sape sérieusement l'intégrité du régime fiscal canadien.

3.71 Le ministère des Travaux publics - Montants non recouvrés auprès de la Société canadienne des postes

Les registres du ministère des Travaux publics indiquent que ce dernier doit recouvrer auprès de Postes Canada des frais et des honoraires en rapport avec l'exploitation d'immeubles et la prestation de services aux locataires, les immeubles étant des biens-fonds qu'administre et contrôle, ou qu'occupe, la Société canadienne des postes. Au 30 juin 1987, le paiement d'une somme de plus de 30 millions inscrite comme créances à

recevoir de la Société était contesté et était en souffrance depuis plus d'un an.

3.72 La Société canadienne des postes, depuis 1982, a recours à Travaux publics Canada comme administrateur de biens immobiliers et agent de service, en vertu d'une entente signée à cet effet.

3.73 Le ministère des Travaux publics et la Société canadienne des postes, malgré de longues négociations, n'ont pas réussi à s'entendre sur l'application de certaines clauses libellées en termes généraux dans l'entente. Ces clauses ont trait au calcul d'un taux pondéré d'occupation qui doit servir à la répartition des frais d'exploitation des immeubles, à celui du coût de la part que l'employeur doit verser au régime des avantages sociaux des employés du ministère qui travaillent dans les locaux de Postes Canada, et à celui des frais et honoraires à exiger pour les services fournis aux locataires.

3.74 L'entente stipule que la Société versera à Travaux publics Canada un montant mensuel en frais d'exploitation des immeubles, montant calculé en fonction d'un budget de caisse annuel, avec rajustement tous les six mois en fonction des données réelles. Toutefois, les deux parties n'ont pas réussi récemment à s'entendre sur un plan de travail annuel à partir duquel serait calculé le budget mentionné dans l'entente.

3.75 Au mois de mai 1976, les deux parties ont consenti à fixer à 125 millions de dollars les frais d'exploitation des immeubles pour 1985-1986. Cette entente a été possible parce que l'information qu'a utilisée le ministère des Travaux publics pour sa facturation n'était pas à jour. Il y a maintenant désaccord sur les coûts qu'englobait ce règlement puisque les Travaux publics, à cause de problèmes avec son système de facturation, a facturé manuellement les Postes canadiennes d'un montant supplémentaire de 13 millions de dollars que ne comprenait pas le processus habituel de facturation.

3.76 Au 30 juin 1987, le recouvrement auprès de Postes Canada d'une somme à recevoir de 30 millions de dollars était contesté et était en souffrance depuis plus d'un an.

3.77 En outre, l'entente prévoit que les revenus de location perçus par les Travaux publics pour le compte de Postes Canada seraient remis à cette dernière société. À ce jour, Travaux publics a retenu le versement d'environ un million de dollars.

3.78 Au mois d'avril 1987, Postes Canada a rédigé l'ébauche d'une proposition de règlement et les négociations se poursuivent entre les deux parties afin de résoudre

cette question de créances impayées. Advenant toutefois le cas qu'il soit impossible d'en arriver à un accord acceptable sur cette question, il faudrait s'en remettre au comité d'orientation compétent du Cabinet pour que soit rendue une décision, comme le prévoient les dispositions de l'entente.

3.79 Le ministère de l'Expansion industrielle régionale - Dépassement de crédit

En 1986-1987, le crédit n° 10 voté par le Parlement autorisait le MEIR à engager, au titre des subventions et contributions, des dépenses de l'ordre de 789 009 001 $ (Budget principal des dépenses). Ces dépenses ont été augmentées de 10 000 001 $ (elles sont passées à 799 009 001 $) grâce à un Budget supplémentaire des dépenses. À la fin de l'exercice, le MEIR avait utilisé au total des crédits de l'ordre de 878 782 237 , c'est-à-dire 79 773 236 de plus que le montant autorisé.

3.80 L'utilisation de fonds par le MEIR, en 1986-1987, correspondait à des sorties de fonds et à des montants imputés à l'exercice 1986-1987, en vertu de la politique en matière de comptes à payer à la fin de l'exercice (CAPAFE). En 1986-1987, les dépenses réelles de caisse du MEIR se chiffraient à 777,6 millions de dollars et les CAPAFE à 101,2 millions, ce qui représente une utilisation totale de 878,8 millions de dollars.

3.81 En vertu de la politique en matière de CAPAFE, les dettes impayées relativement à des obligations engagées avant la fin d'un exercice financier sont imputées comme dépenses au crédit correspondant pour cet excercice. Cette façon de procéder permet au Parlement d'obtenir un aperçu plus précis de l'utilisation totale d'un crédit, que si uniquement les sorties de fonds étaient notées. Lorsqu'un ministère ne possède pas les fonds requis pour payer les montants dus par suite d'une mesure relative aux CAPAFE, le paiement de la dette doit être imputé au crédit de l'exercice suivant. Par conséquent, le budget du ministère pour l'exercice suivant est réduit d'autant.

3.82 Il est difficile de prévoir les dépenses probables qu'entraîneront, au cours d'un exercice financier, les grands programmes de subventions et de contributions. De nombreux projets demandent un engagement pluriannuel, et les mouvements de trésorerie peuvent dépendre de tierces parties qui doivent engager des dépenses puis obtenir un remboursement auprès du MEIR, conformément aux ententes conclues en matière de partage des coûts.

3.83 Vers la fin du mois de mai 1986, le MEIR était au courant que les budgets de l'administration centrale et des bureaux régionaux consacrés aux subventions et aux contributions dépassaient les fonds disponibles. L'une des raisons pour lesquelles le MEIR n'a pas réagi à l'annonce du dépassement des crédits réside dans le fait que

depuis quelques années, il n'avait pas utilisé tous les fonds. Ainsi, en 1985-1986, les fonds périmés se chiffraient à 219,4 millions de dollars. En conséquence, c'était pratique courante au MEIR que de sous-évaluer les prévisions en matière de dépenses établies par le personnel et l'on supposait que l'on aurait les fonds à la fin de l'exercice.

3.84 Mais la situation a changé en 1986-1987. Dans le cadre du programme de restrictions budgétaires, le MEIR s'est vu accorder un budget moins élevé que l'année précédente, et il a accepté une réduction supplémentaire de 45 millions de dollars dans le cadre de la réduction de 500 millions de dollars au chapitre des dépenses gouvernementales pour 1986-1987. Pourtant, le MEIR a continué d'approuver de nouveaux projets sans examen suffisant de ses engagements et de son nouveau budget réduit. Selon notre analyse, 121,8 millions de dollars sur les dépenses avaient trait à des projets approuvés en 1986-1987.

3.85 Le ministère des Transports - Défaut d'exercer les contrôles financiers nécessaires pour protéger un intérêt financier de l'État se chiffrant à 16,7 millions de dollars

Le ministère des Transports a renoncé à exercer auprès des deux sociétés ferroviaires nationales des options d'acheter, pour la valeur nominale d'un dollar, de l'équipement évalué à 37 millions de dollars, sans au préalable s'assurer que les intérêts financiers de l'État étaient protégés. Le ministère n'a pas établi la valeur marchande de l'équipement ou mené une analyse sérieuse de ses options. Dans le cas du Canadien Pacifique, il n'a pas obtenu d'engagement concernant les travaux à effectuer en contrepartie de l'abandon de son option, évaluée à 16,7 millions de dollars. De plus, le ministère n'a pas inclus de clauses de vérification dans les ententes signées et n'a pas remis de rapports d'étape au Conseil du Trésor, comme cela est exigé.

3.86 Le Programme de remise en état des embranchements ferroviaires des Prairies est un projet de 1,072 milliard de dollars, étalé sur douze années, qui a débuté en 1977. De 1977 à 1983, il y a eu signature de quatre ententes entre le ministère des Transports et les deux sociétés ferroviaires, ententes en vertu desquelles l'État finançait l'acquisition d'équipement qui coûtait environ 60 millions de dollars et qui devait demeurer au nom des deux sociétés. Les ententes comportaient une option qui permettait à l'État d'acquérir cet équipement de chaque société pour le montant nominal d'un dollar à l'échéance de ces ententes.

3.87 Dans des ententes subséquentes, le ministère a accepté d'évaluer le matériel à 37,3 millions de dollars mais a également consenti à ne pas se prévaloir de son option lui permettant d'acquérir l'équipement pour la somme d'un dollar en contrepartie de travaux que devraient effectuer les sociétés ferroviaires. Ces ententes à prix fixe ont été signées en 1984, après avoir obtenu l'autorisation du Conseil du Trésor.

Nous avons plusieurs réserves à formuler en ce qui a trait aux nouvelles dispositions des ententes révisées.

3.88 **Évaluation de l'équipement.** Le ministère, lorsqu'il s'est agi de calculer la contrepartie correcte à offrir pour l'équipement, n'a pas effectué d'évaluation qui lui permette d'établir la juste valeur marchande des biens à acquérir, mais a accepté comme valeur de l'équipement sa valeur comptable nette de 37,3 millions de dollars. Une évaluation aurait fourni une meilleure idée de l'entière contrepartie complète à laquelle avaient droit les sociétés ferroviaires en vertu des ententes.

3.89 **Les ententes.** Les plans de travail annuels établis en vertu des dispositions de l'entente signée avec le Canadien National donnent le coût en espèces, pour l'État, de chaque projet et la valeur des travaux à effectuer en contrepartie de l'équipement cédé. Toutefois, comme l'indique la pièce 3.3, les plans de travail annuels et l'entente signée avec le Canadien Pacifique ne précisent pas les dispositions pour tous travaux à effectuer en contrepartie de l'équipement cédé. Le ministère ne nous a fourni aucune explication valable de cette omission importante dans l'entente signée avec le Canadien Pacifique.

3.90 **Contrôles financiers.** Nous avons noté que, contrairement aux exigences du Conseil du trésor en ce qui a trait aux ententes de contribution, aucune clause de vérification n'avait été insérée dans les nouvelles ententes. Nous avons également relevé le fait que les rajustements effectués à la suite des vérifications prévues dans les quatre ententes précédentes avaient eu comme effet le recouvrement de 14 millions de dollars des deux sociétés ferroviaires. À notre avis, l'inclusion de dispositions prévoyant des vérifications aurait fourni d'utiles contrôles compensateurs qui auraient aidé le ministère à surveiller de près le respect, par les sociétés ferroviaires, des ententes et à obtenir la garantie qu'il recevrait pleine valeur de ces sociétés. En outre, contrairement aux exigences du Conseil du Trésor, le ministère n'a pas à ce jour remis au Conseil du Trésor des rapports d'étape sur ce grand projet de l'État. De plus, à cause de la nature autre que monétaire de la contrepartie de 37,3 millions de dollars fournie aux sociétés ferroviaires lorsque le ministère a renoncé à ses options d'achat, pour un dollar, de l'équipement, le coût réel du programme, à partir de 1984, n'a pas été signalé au Parlement dans le Budget des dépenses.

3.91 Ces contrôles et rapports financiers sont particulièrement importants puisque, après la signature des ententes de 1984, plusieurs modifications ont été apportées aux plans de travail annuels prévus dans les ententes à cause de retards, de reports, de modifications et d'annulation de projets, de l'approbation de nouveaux projets, et de restructurations par suite des compressions budgétaires.

3.92 Nous avons conclu, globalement, que sans ces contrôles financiers, rien ne garantit que l'État a reçu pleine valeur en contrepartie de la cession de son option

d'achat, pour un dollar, de l'équipement du CP qui a une valeur reconnue de 16,7 millions de dollars.

3.93 Le ministère déclare qu'il a tenté des efforts pour s'assurer qu'il obtenait des sociétés ferroviaires une valeur juste et raisonnable et qu'il s'attardera à la question de surveillance de la valeur de l'équipement donnée en crédit, pour le reste de la période couverte par le contrat. Toutes les prochaines ententes de contribution comporteront une clause appropriée de vérification, conformément à ce qu'exige le Conseil du Trésor, et on soumettra désormais des rapports d'étape sur ce grand projet de l'État.

L'ÉTUDE DE LA GESTION ET DU CONTRÔLE FINANCIERS

L'ÉTUDE DE LA GESTION ET DU CONTRÔLE FINANCIERS

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	4.1
But de l'étude 4.7	
Étendue de l'étude	4.12
Les dépenses du gouvernement	4.13
Le cycle de la gestion financière	4.15
La planification et l'établissement du budget	4.17
La gestion et le contrôle budgétaires	4.20
La communication de l'information	4.21
Les systèmes d'information de gestion financière	4.23
Le rôle de la fonction financière	4.24
Le rôle des organismes du Conseil du Trésor	4.25
Les messages essentiels	4.26
L'historique	4.37
La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (1962)	4.38
L'Étude de la gestion et du contrôle financiers (1974 à 1976)	4.42
La Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (1979)	4.43
Les grandes initiatives mises en oeuvre depuis 1975	4.45
La gestion financière	4.46
L'information financière requise pour l'affectation des ressources et la gestion des opérations	4.47
L'information à utiliser pour les initiatives nouvelles	4.50
L'information à l'appui des budgets	4.56
La gestion des opérations	4.62
L'information sur l'efficacité	4.72
L'information sur l'efficience	4.81
L'information sur les coûts	4.87
L'information requise pour s'acquitter de l'obligation de rendre compte de la gestion financière	4.94
L'obligation de rendre compte de la gestion financière au sein des ministères	4.96
L'obligation de rendre compte de la gestion financière au Conseil du Trésor	4.101
L'obligation de rendre compte de la gestion financière au Parlement	4.110
La Partie III du Budget des dépenses	4.112

	Paragraph
Contrôle financier	4.125
La rentabilité du contrôle financier	4.139
Systèmes d'information de gestion financière	4.144
Rôle de la fonction financière	4.166
Rôles des organismes du Conseil du Trésor	4.184
L'affectation des ressources	4.195
Les systèmes d'information de gestion financière	4.200
Les pratiques de gestion	4.206

Pièces

4.1 Ministères sur lesquels portait le présent volet de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers
4.2 Dépenses gouvernementales, par catégorie de paiements
4.3 Le cycle de la gestion financière
4.4 Gestion et contrôle financiers - Principales lois et études depuis la Confédération
4.5 Gestion et contrôle financiers - Événements clés depuis 1975
4.6 Cadre du plan opérationnel d'un ministère
4.7 Cadre du plan opérationnel - Explication des termes principaux
4.8 Durée moyenne en poste des ministres et des sous-ministres
4.9 Exemples de systèmes financiers mis au point
4.10 Cours traitant de gestion financière - cours offerts et inscriptions

4

L'ÉTUDE DE LA GESTION ET DU CONTRÔLE FINANCIERS

Introduction

4.1 La volonté de savoir comment les gouvernements utilisent les fonds publics s'est sans doute manifestée dès la perception des premiers impôts. Le contrôle financier a toujours été perçu comme étant la première étape de la protection du trésor public. Au Canada, il est enchâssé dans la loi depuis 1867.

4.2 Le contrôle financier doit permettre d'enregistrer et de protéger avec satisfaction les éléments d'actif du gouvernement. Les données comptables doivent être précises et fiables. Les fonds ne doivent être utilisés qu'aux fins prescrites, et dans les limites imposées par le Parlement. Tout cela peut être rendu possible par le recours à de solides systèmes de contrôle interne conçus pour protéger contre les erreurs et contrer les tentatives de fraude.

4.3 La gestion financière exige des décideurs, par exemple le Parlement, les ministres et les administrateurs dans les ministères, qu'ils soient conscients des conséquences financières de leurs décisions. Les activités doivent être menées en tenant dûment compte de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. Il faut également que soit fournie l'information qui permettra d'évaluer la manière dont les gestionnaires ont utilisé les ressources.

4.4 Le gouvernement du Canada a adopté officiellement ce concept après avoir pris connaissance des recommandations que la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement présentait en 1962 dans son rapport. Les programmes devaient désormais être conçus de manière à permettre la réalisation des objectifs du gouvernement. Un plan devait régir le vote et l'administration des crédits et on devait faire rapport de l'utilisation de ces derniers.

4.5 La notion de gestion financière s'est imposée au début des années 60. La technologie a bien changé depuis. Les activités du gouvernement sont désormais fort complexes. Les dépenses de l'État ont crû de façon importante et de nouveaux programmes ont vu le jour afin de pouvoir combler les besoins des divers groupes de la société.

4.6 L'environnement financier dans lequel s'inscrivent les activités du gouvernement a également évolué, notamment ces dernières années. Le gouvernement s'est retrouvé face à de forts déficits alors que les citoyens continuent de réclamer la création de nouveaux programmes ou l'amélioration de ceux qui sont déjà

en vigueur. Le gouvernement a décidé d'essayer de faire plus avec moins, ce qui rend essentielle, cela va de soi, une saine gestion financière.

But de l'étude

4.7 La présente étude a pour but d'examiner et d'évaluer la qualité réelle des pratiques de gestion et de contrôle financiers dans l'ensemble de l'administration fédérale. Pour ce faire, nous avons choisi un certain nombre de ministères (voir la liste présentée à la pièce 4.1) qui, à notre avis, donnent une bonne idée des activités du gouvernement.

4.8 Le vérificateur général a effectué, entre 1974 et 1976, une importante étude de la gestion et du contrôle financiers au sein de l'administration fédérale. Il y avait eu, en 1969, abolition du Bureau du contrôleur du Trésor. L'étude du vérificateur général devait lui permettre de savoir si les ministères s'étaient dotés des systèmes et des procédés dont ils ont besoin pour assumer leurs responsabilités financières.

4.9 L'étude a démontré qu'il n'en était rien. Le vérificateur général de l'époque a indiqué que la gestion et le contrôle financiers «sont foncièrement inadéquats» et il a écrit «je m'inquiète sérieusement du fait que le Parlement - et, en réalité, le gouvernement - ne contrôle plus de façon efficace l'utilisation des deniers publics, ou semble bien près de perdre ce contrôle».

4.10 Le vérificateur général a formulé, en 1975 et 1976, un certain nombre de recommandations visant à remédier à cette situation. Depuis, le gouvernement a donné suite à presque toutes ces recommandations. La plupart portaient sur la manière de se doter des systèmes et des procédés dont l'étude avait constaté l'absence.

4.11 Le Bureau du vérificateur général a, depuis 1975, examiné divers aspects de la gestion et du contrôle financiers dans le cadre de ses vérifications auprès des ministères et d'autres entités. Toutefois, ce Bureau n'a pas encore effectué d'étude en profondeur de l'incidence des mesures prises par le gouvernement fédéral sur la qualité des pratiques de gestion et de contrôle financiers de l'administration fédérale.

Étendue de l'étude

4.12 Nous avons, de 1974 à 1976, examiné la gestion et le contrôle financiers dans tous les ministères et organismes fédéraux et dans plusieurs sociétés d'État. Cette fois-ci, nous avons limité notre examen aux neuf ministères énumérés à la pièce 4.1. Les chapitres du présent rapport réservés aux ministères précisent l'étendue des vérifications effectuées auprès de ces derniers. Nous avons présenté les résultats de notre vérification auprès du ministère des Affaires des anciens combattants dans le Rapport de 1986.

Les dépenses du gouvernement

4.13 Au cours de notre étude, nous avons laissé de côté certaines dépenses du gouvernement. La pièce 4.2 donne une ventilation des dépenses de l'État, par catégorie de paiements. Nous n'avons pas fait l'examen des frais de la dette publique ni celui d'organismes fédéraux ou de sociétés d'État. Nous n'avons pas examiné de près les dépenses militaires dans le cadre de cette étude, mais les chapitres 9 et 10 présentent un certain nombre de questions de gestion financière relatives à l'appui matériel et aux grands projets d'immobilisations, au sein du ministère de la Défense nationale.

4.14 Nous avons examiné les paiements de transfert et les subventions pour vérifier si on avait mis en place des contrôles permettant de s'assurer que les montants versés étaient exacts et qu'ils étaient remis aux seules personnes autorisées à les recevoir.

Le cycle de la gestion financière

4.15 La pièce 4.3 présente le cycle de gestion financière commun à tous les ministères.

4.16 Nous avons examiné les quatre éléments du cycle en vue de vérifier la présence des liens qui doivent exister entre les éléments ainsi que le fonctionnement efficace de chacun d'eux. L'information jouant, tout au cours de ce cycle, un rôle important, nous avons examiné la façon dont les ministères mettaient au point les systèmes d'information dont ils ont besoin ainsi que la qualité de l'information produite par ces systèmes. Nous avons utilisé pour notre étude des critères tirés des politiques, des directives et des lignes directrices publiées par le secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général.

La planification et l'établissement du budget

4.17 Une hypothèse fondamentale sous-tend le cycle de la gestion financière : une solide planification détermine une saine gestion. Cette hypothèse se retrouve à la base de toutes les tentatives faites par le gouvernement, depuis 1962, pour améliorer la gestion financière. À la base du présent système de planification de l'État (le système de gestion des secteurs de dépenses, le SGSD), établi en 1979, se retrouve la même prémisse qui présidait aux systèmes précédents : d'une part, l'élaboration de politiques valables ne peut se faire sans tenir compte des ressources à utiliser pour leur mise en application et, d'autre part, une planification sérieuse des dépenses exige de prendre en compte les politiques et les objectifs à réaliser.

4.18 Nous avons examiné les cadres des plans opérationnels, lesquels présentent les structures de base utilisées pour la présentation des programmes aux organismes centraux afin d'obtenir les ressources requises à leur réalisation. Ils doivent servir à décrire le cadre à l'intérieur duquel les ministères gèrent les ressources et en fonction duquel ils communiquent les résultats au Parlement. Ces cadres devraient préciser ce qu'un ministère prévoit accomplir et décrire les liens entre les objectifs, les résultats et les niveaux de ressources. Nous avons également jeté un coup d'oeil sur les plans opérationnels pluriannuels. Ces derniers constituent les plans budgétaires qui précisent ces liens.

4.19 Nous avons examiné comment les ministères justifient leurs demandes de ressources. Nous avons examiné les nouveaux projets mis de l'avant par les ministères et vérifié s'ils présentaient les avantages escomptés et tous les coûts à engager pour la réalisation des projets. Nous nous sommes également arrêtés sur la manière dont les ministères s'y prenaient pour fonctionner avec les coupures imposées et nous avons vérifié s'ils classaient par ordre de priorité leurs activités et s'ils en calculaient les coûts.

La gestion et le contrôle budgétaires

4.20 Les ministères, une fois effectuée la répartition de leurs fonds, doivent détenir l'information qui leur permet de s'assurer que ces sommes ont été utilisées avec probité et en tenant dûment compte de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. Nous avons vérifié si les ministères étaient dotés de contrôles internes satisfaisants. Nous avons également voulu savoir s'ils utilisaient des indicateurs de rendement valables qui leur permettent, le cas échéant, de mesurer l'efficience et l'efficacité de leurs activités. Nous avons examiné de quelle information ils disposaient pour la gestion des éléments d'actif. Dans le cas des ministères qui perçoivent des recettes non fiscales, nous avons vérifié l'information utilisée pour le calcul du montant des frais et droits à percevoir et pour leur perception.

La communication de l'information

4.21 Il faut, comme dernière étape du cycle de gestion, fournir aux personnes qui ont alloué les ressources de l'information sur la manière dont ces dernières ont été utilisées et sur la qualité de cette utilisation. Nous avons examiné l'exactitude et l'utilité de l'information fournie aux gestionnaires des ministères, au Conseil du Trésor et au Parlement. Nous n'avons pas, à cet égard, touché aux Comptes publics. Le Bureau du contrôleur général était à corriger à ce moment-là certaines faiblesses du volume 2 des Comptes publics, lequel collige des renseignements détaillés sur les ministères.

4.22 Nous n'avons pas vérifié la qualité de l'information fournie dans les rapports de vérification interne et les rapports d'évaluation des programmes. Ces deux questions ont fait récemment l'objet d'études d'envergure gouvernementale menées par

notre Bureau. Un suivi de la vérification de l'évaluation des programmes a eté effectué en 1985 et en 1986.

Les systèmes d'information de gestion financière

4.23 Une saine gestion requiert l'utilisation d'une information de qualité. Les changements technologiques ont permis d'avoir accès à un volume accru d'information. Ils ont également modifié la façon dont les gestionnaires peuvent se procurer de l'information. Nous avons évalué l'utilisation que les ministères font des systèmes d'information de gestion. Nous avons évalué la mesure dans laquelle l'information fournie par ces systèmes était précise, complète, pertinente et obtenue en temps opportun. Nous avons évalué la mesure dans laquelle les systèmes répondaient aux besoins des gestionnaires d'une façon rentable.

Le rôle de la fonction financière

4.24 Dans chaque ministère, il y a un agent financier supérieur. Le rôle de ce fonctionnaire est double. En premier lieu, il voit à ce que s'exercent les contrôles financiers essentiels. En deuxième lieu, il doit fournir aux gestionnaires de l'information, des conseils et des services financiers fiables, complets et pertinents. Nous avons examiné comment les agents financiers, sous la direction de l'agent financier supérieur, s'acquittaient de ces tâches.

Le rôle des organismes du Conseil du Trésor

4.25 En vertu de la Loi sur l'administration financière, le Parlement confie au Conseil du Trésor la responsabilité globale de la gestion financière au sein de l'administration fédérale. Nous n'avons pas effectué de vérification auprès du secrétariat du Conseil du Trésor ni auprès du Bureau du contrôleur général. Nous avons toutefois examiné leurs mandats afin de savoir de quelle manière ils doivent aider le Conseil du Trésor à faire respecter par les ministères les exigences de la loi portant sur la gestion et le contrôle financiers. Chaque fois que nous avons relevé des problèmes dans les ministères, nous avons procédé à un examen de la justesse des directives initiales fournies par ces organismes centraux et fait un contrôle de la nature de la surveillance exercée par ces derniers, afin de voir s'ils avaient dans ces cas pris des mesures correctives.

Les messages essentiels

4.26 Le contrôle financier est un des éléments fondamentaux de la gestion au sein des ministères. Les dépenses du gouvernement se chiffrent à plus de 100 milliards de dollars par année. Il est donc essentiel de s'assurer de l'exactitude des paiements et de voir à ce que ces sommes soient versées dans les délais voulus et uniquement aux personnes à qui elles sont dues. Le même principe s'applique dans le cas des argents perçus. Il y a une dizaine d'années, on disposait de peu de moyens de s'assurer qu'il en

était ainsi. Les contrôles de base n'existaient pas ou ils étaient insuffisants. Tel n'est plus le cas. Il y a eu amélioration marquée des pratiques et des procédés de contrôle au sein des ministères. Rien n'indique que les faiblesses des contrôles essentiels sont répandues.

4.27 Le gouvernement, non seulement doit-il avoir l'assurance que les sommes prévues sont versées uniquement aux personnes à qui elles sont dues, mais il doit également savoir si les paiements effectués lui permettent d'atteindre ses objectifs et il doit voir à ce que les programmes soient réalisés en tenant dûment compte de l'économie et de l'efficience. Voilà ce qu'est une saine gestion financière. Cela veut dire que, pour les quelque 50 p. 100 des dépenses publiques qui sont des paiements de transfert prévus par la loi, les députés doivent recevoir l'information sur l'efficacité des programmes de sorte qu'ils puissent établir la nécessité ou l'utilité d'apporter des modifications aux lois. La gestion financière, en ce qui a trait aux activités du gouvernement, demande aussi de connaître le coût des nouveaux projets et de posséder l'information requise pour mesurer si la réalisation des programmes s'est faite avec un juste souci de l'optimisation des ressources.

4.28 L'état de la gestion financière n'est pas encore satisfaisant, que ce soit dans l'administration fédérale en général ou au niveau de la plupart des ministères. Le concept est simple - il faut tenir compte du rapport objectifs-résultats-ressources. La chose n'est pas facile et elle est contrée par le fait que l'on ne dispose souvent pas de l'information et des outils requis pour établir ces liens.

4.29 Il y a eu, pour l'ensemble de l'administration fédérale, création d'un système central de planification qui mise sur l'établissement de liens entre objectifs, ressources et résultats. Toutefois, le système établi est si complexe que les ministères ont rarement pu l'utiliser pour la gestion de leurs opérations. En outre, il ne fournit pas les moyens d'amener les ministères à rendre compte de leur utilisation des ressources.

4.30 Le système central de planification repose sur le fait que l'on s'attende que les programmes soient dotés d'objectifs clairs dont la réalisation pourra être mesurée à l'aide de résultats précis. Cela exige de pouvoir cumuler les résultats de centaines d'activités qui se déroulent dans un ministère afin d'établir les liens avec les objectifs. Il faut également établir les rapports entre les ressources utilisées et les résultats obtenus afin que le Conseil du Trésor puisse se fonder sur cette information pour examiner et approuver les demandes de ressources.

4.31 L'attente ainsi imposée étant trop peu réaliste, l'information qui provient des ministères est insuffisante. Cela signifie que le gouvernement ne dispose pas de l'information requise pour optimiser l'utilisation de ses ressources ou pour obliger les ministères à rendre compte de la manière dont ils utilisent les fonds qui leur ont été confiés.

4.32 Dans leur tentative de mettre en place un système, complexe et uniforme, de gestion des dépenses, les organismes centraux semblent avoir sous-estimé le fait qu'une saine gestion des finances de l'État ne sera jamais que la somme des saines pratiques de gestion financière utilisées dans les ministères et les organismes du gouvernement. Ces organismes centraux les ont certes incités à satisfaire aux exigences du plan central mais, ce faisant, ils ont souvent négligé de vérifier si ministères et organismes mettaient en application de saines pratiques pour la gestion financière de leurs opérations.

4.33 Les ministères ont mis au point des systèmes et des processus qui leur permettent de satisfaire aux exigences des organismes centraux. Dans plusieurs cas, cependant, ces systèmes et procédés n'étaient pas utiles pour la gestion des activités des ministères. Certains de ces derniers se sont alors dotés de mécanismes de rechange. Plusieurs ne l'ont pas fait. De multiples choses auraient pu, et auraient dû, être faites mais ne l'ont pas été. Il existe peu de bons outils de mesure de l'efficience, même au sein d'organismes où l'on retrouve des activités routinières de traitement. Il est maintenant possible de se prévaloir d'une information plus abondante pour gérer les opérations, mais souvent cette information n'est pas meilleure que celle qui était utilisée auparavant. Jusqu'à tout récemment, les gestionnaires, dans les ministères, voyaient surtout à ne pas dépasser le montant des crédits octroyés ou à utiliser les fonds reçus afin qu'ils ne deviennent pas périmés à la fin de l'exercice, avec le résultat qu'ils mettaient l'accent sur le contrôle des disponibilités plus que sur la gestion des ressources.

4.34 Tout au long de notre étude, nous avons constaté que la gestion générale est souvent considérée comme distincte de la gestion financière. Les agents financiers ne fournissent pas automatiquement aux gestionnaires des programmes une information utile qui établisse les liens entre données opérationnelles et données financières. Il semble que dans certains cas, cela soit attribuable au fait que les agents financiers ne saisissaient pas bien ce que les gestionnaires des programmes avaient à faire. Dans d'autres cas, la raison en serait que ces derniers ne voyaient guère l'utilité de ce genre d'information. Un certain nombre de directeurs de programmes nous ont indiqué, au cours d'entrevues, que leurs priorités étaient fixées par les personnes qui avaient le pouvoir d'influer sur leur carrière. Pour eux, la priorité dominante était de fournir les services et de présenter l'information qui leur permette de prouver qu'ils avaient respecté les limites budgétaires et que les fonds avaient été utilisés aux seules fins prévues. La question de l'utilisation efficiente, économique et efficace des ressources constituait une priorité beaucoup moins grande. Dans ces circonstances, rien de surprenant à ce que la gestion financière n'ait pas beaucoup progressé.

4.35 Il y a eu, bien sûr, des progrès au cours des dix dernières années. Certains outils existent qui, polis et correctement utilisés, pourraient aider à ouvrir de nouvelles avenues en gestion. L'évaluation des programmes est un des moyens de mesurer l'efficacité des activités du gouvernement. La Partie III du Budget des dépenses constitue l'un des outils qui a permis de fournir aux députés plus d'information

sur les ministères. Ces derniers s'intéressent davantage, maintenant, à la gestion et au contrôle financiers. Nous avons remarqué que, dans plusieurs ministères, des gestionnaires de rang supérieur avaient pris des mesures pour améliorer l'information qui leur montre les incidences financières des décisions qu'ils ont à prendre. Bien souvent, la rareté des ressources a fait réaliser aux gestionnaires qu'ils devaient utiliser de manière plus efficiente et plus efficace les ressources mises à leur disposition.

4.36 Plusieurs des ministères examinés ont fait des progrès considérables au cours des deux dernières années. Il faut toutefois une participation et une intervention fortes et soutenues des cadres si l'on veut faire prendre conscience aux gestionnaires, à tous les niveaux, de leurs responsabilités financières, leur fournir les outils qui leur permettent de s'en acquitter et les amener à rendre compte des résultats obtenus.

L'historique

4.37 Le contrôle financier a été enchâssé dans les textes de loi du pays dès que le Canada eut accédé à son indépendance. Plusieurs lois ont été votées depuis lors afin d'améliorer le contrôle à exercer sur les deniers publics. De même, deux commissions fédérales d'enquête ont eu pour mandat de revoir, entre autres choses, la gestion et le contrôle des finances publiques. La pièce 4.4 décrit les principaux événements qui, depuis la création de la Confédération, ont marqué l'histoire de la gestion et du contrôle des finances publiques au fédéral.

La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (1962)

4.38 Cette étude a jeté les bases de la présente structure des activités du gouvernement. La Commission Glassco avait pour mandat de proposer des changements qui permettraient d'améliorer les services et d'accroître l'efficience ainsi que l'efficacité. L'idée maîtresse qui présida à la formulation des recommandations était la suivante : «Laissons la gestion aux gestionnaires».

4.39 La Commission a formulé un certain nombre de recommandations touchant la gestion et le contrôle financiers. Côté planification, les commissaires souhaitaient que désormais le Budget des dépenses mette l'accent sur le but des dépenses plutôt que sur leur nature. On voulait ainsi permettre une évaluation valable des demandes de ressources et du rendement des ministères. Cela offrait également aux députés la possibilité de poser un jugement objectif sur l'utilité, dans l'intérêt des citoyens, de poursuivre ou de modifier un programme donné.

4.40 La responsabilité du contrôle financier devait être confiée aux ministères. Ils devaient exercer cette responsabilité dans le cadre de lignes directrices que tous les ministères appliqueraient. Chaque ministère verrait à se doter d'un agent financier

supérieur, à mettre au point ses propres systèmes financiers et à utiliser les techniques modernes de communication d'information de gestion.

4.41 Plusieurs des recommandations visaient la nature et la qualité de l'information fournie au Parlement. Elles avaient pour but d'aider le Parlement à s'acquitter de sa fonction de gardien du trésor public.

L'Étude de la gestion et du contrôle financiers (1974 à 1976)

4.42 Le vérificateur général a entrepris cette étude afin d'évaluer la qualité des systèmes et contrôles utilisés dans les ministères et les organismes de l'État, tout en tenant compte des responsabilités supplémentaires déléguées aux ministères après la publication du Rapport Glassco. En 1975 et 1976, le vérificateur général, dans son Rapport annuel, avait formulé de sérieuses réserves quant à la qualité des systèmes et procédés de gestion et de contrôle financiers. Il en arrivait à la conclusion que la qualité et l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle financiers étaient fortement inférieures aux normes prescrites à ce titre.

La Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (1979)

4.43 La Commission Lambert a confirmé les constatations du vérificateur général. Les commissaires ont également relevé un certain nombre de failles dans l'organisation et les processus de l'administration fédérale. Selon eux, cela avait causé un hiatus dans la chaîne de responsabilité. Parmi les problèmes signalés, il y avait le peu de souci accordé à l'établissement d'objectifs précis en fonction desquels on pourrait mesurer le rendement des ministères. En outre, il n'existait pas de processus qui imposait un compte rendu de l'utilisation des ressources. À cela s'ajoutait le fait que l'on ne possédait pas les renseignements financiers, et d'autres renseignements essentiels, qui auraient permis de mesurer le rendement par comparaison aux objectifs.

4.44 La Commission a recommandé d'apporter des modifications importantes quant à la manière dont il faudrait obliger les ministères à rendre compte de leurs activités et quant à la façon dont l'administration fédérale devrait être gérée.

Les grandes initiatives mises en oeuvre depuis 1975

4.45 La pièce 4.5 énumère les grandes initiatives mises en oeuvre dans le domaine de la gestion et du contrôle financiers au cours des dernières dix années.

La gestion financière

4.46 Si l'on entend que prévale une saine gestion financière, il faut satisfaire à deux conditions. En premier lieu, les décideurs doivent avoir l'information dont ils ont besoin pour procéder à l'affectation des ressources et pour gérer les opérations avec un juste souci de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. En deuxième lieu, les gestionnaires doivent rendre compte de la manière dont ils ont utilisé les ressources qui leur ont été confiées.

L'information financière requise pour l'affectation des ressources et la gestion des opérations

4.47 Les divers systèmes comptables utilisés au sein de l'administration fédérale renferment un volume considérable de données. Le ministère des Approvisionnements et Services produit à lui seul plus de quarante millions de pages d'information financière chaque année. À cela viennent s'ajouter les millions de pages produites à l'intérieur de chaque ministère. Nous avons calculé que l'information produite dans les ministères vient quadrupler le volume des données disponibles. Cette information, en bonne partie, est constituée de listes des opérations financières - quelque 77 millions d'opérations sont inscrites chaque année dans le Système central de comptabilité. Néanmoins, une fraction importante de cette information est constituée de rapports de gestion (sommaires, bilans, rapports d'avancement). Cette masse de données sur les recettes et les dépenses ne véhicule que rarement l'information financière dont les gestionnaires ont besoin pour administrer.

4.48 L'information financière sera utile aux gestionnaires si ces derniers la reçoivent en temps opportun et si elle est précise, complète et pertinente. La définition de ces expressions variera en fonction de la manière dont on entend utiliser l'information. Toutefois, pour la plupart des gestionnaires, l'information financière, pour être pertinente, doit également fournir des indications sur les opérations.

4.49 Au cours des quelques dernières années, les techniques utilisées pour produire l'information ont connu d'importants changements. D'autres moyens que l'imprimé servent à présenter l'information. Les gestionnaires, de nos jours, peuvent utiliser fréquemment des terminaux reliés à de vastes systèmes informatiques. Ils peuvent également utiliser un simple micro-ordinateur. Ces apports nouveaux influent sur la manière dont ils obtiennent et utilisent l'information. De plus en plus, les gestionnaires exigent une information élaborée en fonction de leurs besoins individuels.

L'information à utiliser pour les initiatives nouvelles

4.50 Il faut fournir aux décideurs qui ont à évaluer de nouvelles propositions des analyses des choix possibles. Il doit notamment y avoir des analyses des coûts et des avantages fondées sur le coût du projet pendant toute sa durée utile et sur une évaluation réaliste des avantages qu'il offre. Au cours des années précédentes, nous avions indiqué que la présentation des nouvelles initiatives était souvent accompagnée de longues descriptions où l'on ne retrouvait guère de données concrètes sur les coûts.

Cela n'est plus le cas pour les grands projets d'immobilisations. Encore souvent, toutefois, d'autres présentations d'initiatives nouvelles ne fournissent pas une information satisfaisante, malgré les modifications survenues dans tout le contexte des dépenses du gouvernement.

4.51 Au cours des dernières années, il y a eu diminution du nombre de nouveaux projets coûteux. Il y a toutefois des réaffectations de ressources au sein des ministères à mesure que les gestionnaires adaptent leurs programmes en fonction de l'évolution des besoins. Comme il n'est pas facile d'obtenir de nouveaux fonds, les ministères s'efforcent de fournir une meilleure information aux organismes centraux afin de justifier leurs demandes. C'est aux projets en immobilisations que sont alloués les plus forts montants d'argent. Il s'agit là de projets d'immobilisations qui dépassent les 100 millions de dollars. Si l'on s'en tient à la valeur en dollars des projets, le ministère de la Défense s'approprie la grosse part du gâteau : 75 p. 100 des fonds octroyés. Le restant, en bonne partie, revient au ministère des Transports. Ces ministères cependant sont dotés d'équipes centrales qui soumettent les propositions de projets à une étude critique serrée avant qu'elles ne soient présentées au Conseil du Trésor. Cela a permis la réalisation d'évaluations plus poussées d'un certain nombre de nouveaux projets. Il faut néanmoins se rappeler qu'une étude critique sérieuse ne peut se faire sans une information financière complète et une définition précise des besoins.

4.52 Exception faite des Transports et de la Défense nationale, peu de ministères se sont dotés de solides mécanismes d'analyse critique. De ce fait, la qualité de l'information que l'on trouve dans les présentations au Conseil du Trésor varie donc considérablement. Par exemple, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a présenté un tableau de l'incidence sur les coûts de divers moyens de fournir aux autochtones des service de santé non assurés. Mais, comme nous l'indiquons au chapitre 12, un meilleur examen critique des propositions que renferme son Programme de condition physique aurait permis d'éviter des dépenses inutiles qui se sont élevées à 670 000 $. Même au ministère des Transports, le processus amélioré d'examen critique ne s'applique pas encore aux projets de moindre envergure. Dans ce dernier cas, la décision repose parfois sur une information et une analyse insuffisantes (voir le chapitre 13).

4.53 Nous nous inquiétons plus particulièrement de la piètre information que renferment les demandes de fonds produites par la plupart des ministères pour de nouvelles données automatisés sur la gestion financière. Comme l'indique la pièce 4.9, peu de projets ont pu être achevés sans dépassement du budget initial fixé. Le phénomène s'explique en partie par une mauvaise gestion des projets, mais la cause principale en est que pour la plupart des projets, il y a eu surestimation des avantages et sous-estimation des coûts, et cela de façon marquée. Il ne semble pas que la situation s'améliore. Quatre des ministères dont nous avons fait la vérification sont à mettre en place des systèmes centraux d'information financière qui utilisent les mêmes progiciels. Pourtant, le coût prévu pour la mise au point des systèmes, tel qu'indiqué dans les présentations remises au Conseil du Trésor, varie de 500 000 dollars à 4,8 millions de dollars.

4.54 À notre avis, les propositions de grands projets d'immobilisations s'appuient, pour leur justification, sur une meilleure information financière et font habituellement l'objet d'études critiques plus rigoureuses. Des améliorations, toutefois, s'imposent. Il faut s'assurer que la présentation de nouvelles activités de programme et de projets d'immobilisations de taille plus réduite, plus précisément dans le cas de l'élaboration de systèmes, est étayée par une information financière et que les personnes à qui incombe la répartition de ressources peu nombreuses puissent en faire un examen critique.

4.55 Les ministères devraient se doter de mécanismes internes d'analyse critique afin qu'ils puissent avoir l'assurance que l'on envisage et que l'on consigne entièrement les besoins, les coûts du cycle de vie et les avantages prévisibles de toutes les nouvelles activites proposées.

L'information à l'appui des budgets

4.56 Les budgets sont conçus pour indiquer les ressources requises pour la réalisation des divers buts visés. Nous nous attendions à trouver certains genres d'information à l'appui des demandes de fonds, notamment, lorsque les circonstances le permettent, de l'information sur l'efficience prévue (par exemple, le coût par chèque émis) et sur l'efficacité (par exemple, le nombre d'emplois que devrait générer un programme de création d'emplois) et de l'information sur les coûts. Nous nous attendions, dans les cas où il n'existait pas de mesures de ce genre ou qu'il n'en existait pas de valables pour un programme, à ce qu'on ait effectué des révisions périodiques des activités (révisions des services votés) ainsi que des révisions des évaluations de programmes et à ce que les résultats de ces études soient intégrés aux plans financiers. Nous avons constaté que cela se faisait rarement.

4.57 En 1975, nous nous sommes interrogés sur la qualité de l'information que présentaient les budgets des ministères. Notre inquiétude persiste. Aujourd'hui, l'on porte plus d'attention à la planification. Il reste que l'information que l'on produit, bien que souvent très détaillée, n'est pas le genre d'information requise. Il est presque impossible d'effectuer de manière objective une étude critique des budgets. L'établissement de la plupart d'entre eux se fonde sur des données historiques. Ces dernières sont importantes, mais elles sont insuffisantes pour donner une image complète d'une situation. Les présentations des résultats sont imprécises. L'information sur le coût des produits et des services demeure insuffisante. Il existe peu d'indicateurs de rendement. Souvent, il n'y a pas de définition des niveaux de service. Dans la plupart des cas où les données de ce genre s'avèrent peu appropriées, il n'y pas eu mise au point de mesures de remplacement valables. Ces lacunes indiquent que les décideurs ne disposent pas de l'information qui leur permettrait de faire une répartition des ressources de la manière la plus efficiente ou la plus efficace possible.

4.58 Nous avons fréquemment constaté que l'on produisait des plans de travail très détaillés à l'appui des budgets. C'est là une amélioration sur ce qui existait il y a une dizaine d'années, mais il faudra améliorer encore les plans de travail si l'on veut en faire des outils de gestion utiles. Ces documents indiquent les activités qu'un gestionnaire prévoit réaliser au cours de l'année. Ces présentations peuvent constituer un outil opérationnel utile, mais nous avons constaté qu'on y précise rarement les liens qui existent entre les ressources demandées et les résultats particuliers que l'on a prévus. C'est pourquoi ces plans ne constituent habituellement pas des outils de gestion financière valables.

4.59 Tous les ministères que nous avons vérifiés avaient dû accepter une réduction de leur niveau de ressources. Citons, entre autres, une réduction de 4 p. 100, en 1985-1986, des fonds à consacrer aux immobilisations et, en 1986-1987, une réduction de 500 millions de dollars pour l'ensemble de l'administration fédérale. Nous avons constaté, dans plusieurs ministères, que les réductions ne s'appuyaient pas sur une information objective en ce qui concerne l'efficience des opérations. Dans ces conditions, ce sont les gestionnaires efficients que l'on pénalise.

4.60 L'établissement des budgets demeure fondamentalement un processus de répartition des ressources disponibles fondé sur l'utilisation qui en a été faite au cours des années précédentes. On n'accorde encore que trop peu d'attention, dans l'établissement des budgets, aux questions de l'efficience opérationnelle et du rapport coût-efficacité.

4.61 Il faudrait améliorer les budgets des ministères de manière à y présenter, lorsque la chose est possible, le rapport qui existe entre les demandes de fonds et les résultats escomptés.

La gestion des opérations

4.62 Les gestionnaires ont besoin de renseignements financiers pour suivre de près et contrôler les opérations dont ils ont charge. Cela comprend notamment des données sur les coûts, sur le rendement et sur les éléments d'actif afin de savoir ce qui a été fait, quel en a été le coût et dans quelle mesure cela a été bien fait. De même, les agents financiers et les autres personnes qui détiennent un pouvoir de dépenser ont eux aussi besoin d'une information précise, opportune et fiable qui leur permettra d'assurer la probité des opérations et de contrôler les dépenses. On a déjà à sa disposition l'information à utiliser pour le contrôle des dépenses. Tel n'est pas le cas de l'information de gestion.

4.63 Les systèmes du ministère des Approvisionnements et Services et d'autres ministères offrent aux gestionnaires, à intervalles réguliers, des données sur les dépenses et les recettes. Cette information leur indique où ils en sont dans l'utilisation

des budgets. Elle permet au gestionnaire de savoir s'il a dépassé ou sous-utilisé ses affectations et de prendre les mesures correctives qui s'imposent. De manière générale, les gestionnaires estiment que ces données sont fiables. Toutefois, en période de restrictions budgétaires, ils veulent obtenir cette information plus tôt afin de pouvoir procéder, au besoin, à une réaffectation des fonds. Plusieurs ministères prévoient même mettre au point des systèmes financiers centraux encore plus perfectionnés afin d'obtenir plus rapidement l'information dont ils ont besoin pour le contrôle des affectations et des engagements.

4.64 Il reste qu'on n'a pas à sa disposition l'information de gestion financière. Le système du ministère des Approvisionnements et Services a été conçu pour produire des données financières. En outre, peu des systèmes mis en place dans les ministères pour répondre aux besoins particuliers de chacun ont été en mesure de fournir à la fois des données financières et des données opérationnelles. Il est facile d'obtenir de l'information sur les dépenses et les recettes. Elle permet aux gestionnaires de savoir où ils en sont dans l'utilisation de leurs budgets, mais elle ne leur fournit aucune indication sur la rentabilité de leurs opérations. Bien qu'il soit possible d'obtenir des données sur les opérations, il est rarement possible d'établir un rapport entre ces dernières et les données financières de façon à établir le coût d'opérations particulières.

4.65 Les gestionnaires hiérarchiques misent rarement sur les seuls grands systèmes pour obtenir l'information dont ils ont besoin. Ils ont habituellement leur propre système parallèle, leur «petit calepin noir». Plusieurs de ces systèmes maison, avec l'arrivée des micro-ordinateurs, ont atteint un certain degré de perfectionnement. Ils donnent des résultats intéressants lorsqu'on les utilise à des fins bien précises. Leur utilisation, cependant, peut poser des problèmes, si on les utilise pour fournir à des paliers hiérarchiques supérieurs de l'information qu'il faut intégrer à l'information de même nature produite par d'autres systèmes. Vu que la plupart des «petits calepins noirs» sont le fruit d'initiatives individuelles et ne sont pas intégrés aux systèmes des ministères, ou harmonisés avec ces derniers, il y a donc danger que l'information reçue aux échelons les plus élevés ne soit guère cohérente ou fiable. L'utilisation des micro-ordinateurs peut constituer un moyen rentable de fournir de l'infor-mation aux gestionnaires. Il n'en reste pas moins qu'il faut assurer une coordination de la mise au point des divers systèmes si l'on veut en obtenir une information fiable et homogène.

4.66 En plus de l'information sur les opérations, les ministères, pour la plupart, ont besoin d'une information précise pour la gestion des éléments d'actif qu'ils ont à contrôler. Nous entendons par éléments d'actif, entre autres, les biens immobiliers, les stocks et les débiteurs. Le genre d'information requise varie d'un ministère à l'autre, ou même à l'intérieur d'un ministère selon la nature de l'élément d'actif et l'usage qu'on en fait. L'information utilisable, malheureusement, est souvent pauvre ou incomplète.

4.67 Nous avons relevé des problèmes dans ces ministères où nous avons examiné la gestion des éléments d'actif (cinq ministères sur neuf). Plusieurs problèmes étaient attribuables au fait que l'information était pauvre et incomplète. Par exemple, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources possède six systèmes d'inventaire; le ministère des Affaires extérieures en a douze. La nature différente des stocks à répertorier peut justifier cet état de choses, mais l'utilisation de méthodes d'évaluation,

qui varient d'un système à l'autre, crée des problèmes. Dans bon nombre de ministères, il n'y avait aucune certitude que tous les stocks avaient été consignés. L'information d'ensemble est incomplète. Pour ce qui est du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, il y a eu lieu de s'interroger sur le contrôle de ces éléments d'actif (voir le chapitre 7). Quant aux Affaires extérieures, ils ont évalué le coût de remplacement, sur une période de cinq ans, du mobilier et du matériel à 160 millions de dollars. Le ministère ne dispose pas de moyen de valider les hypothèses de planification, ce qui permettrait d'avoir l'assurance que cette somme permettra de combler les besoins du ministère de manière économique, efficiente ou efficace (voir le chapitre 8).

4.68 Au chapitre 10, qui traite du matériel utilisé à la Défense nationale, nous avons signalé diverses faiblesses du système et des méthodes de gestion des stocks. Nous estimons que de mauvais calculs des besoins, la formation insuffisante donnée aux gestionnaires des approvisionnements et le contrôle insuffisant que l'on a exercé avaient amené à faire, en 1986-1987, des achats de matériel, avant que cela soit nécessaire, qui s'élevaient à 35 millions de dollars. La valeur comptable des biens dont on peut éventuellement disposer, selon la définition qu'en donne le ministère, exception faite des articles conservés pour faire face aux urgences, se chiffrerait à quelque 300 millions de dollars. Le coût annuel d'entreposage en stock de ces articles est estimé à quelque 60 millions de dollars.

4.69 La gestion immobilière n'a pas été étayée par une information suffisante. Le ministère de l'Agriculture, par exemple (voir le chapitre 6), ne possède pas d'information complète sur l'utilisation des biens immobiliers et sur l'entretien qu'exige ses installations. En outre, on a entrepris des projets d'immobilisations en faisant une piètre évaluation des besoins qui les justifiaient.

4.70 Les ministères devraient voir à ce que les gestionnaires soient dotés des moyens d'intégrer les données financières et les données opérationnelles, lorsque cela est approprié. Ils devraient également voir à ce que tous les éléments d'actif soient comptabilisés et évalués d'une manière appropriée.

4.71 La répartition des ressources et la gestion des opérations axées sur l'optimisation des ressources demandent l'utilisation de trois éléments essentiels d'information. Ce sont l'information sur l'efficacité, l'information sur l'efficience et l'information sur les coûts.

L'information sur l'efficacité

4.72 À la base de la gestion financière, se trouve le concept selon lequel il doit y avoir un rapport logique entre les objectifs, les résultats et les ressources. Ce principe sous-tend également les efforts que fait le gouvernement pour mesurer l'efficacité de ses programmes.

4.73 L'administration fédérale dispose de deux mécanismes officiels qui exigent la mesure de l'efficacité des programmes. Le premier, c'est le cadre du plan opérationnel. Le second est le système d'évaluation des programmes.

4.74 Le cadre du plan opérationnel (CPO) est un document qu'établit chaque ministère et qui décrit la structure de ses programmes. Chaque programme est subdivisé par élément de planification. Chaque document présente un énoncé des résultats prévus et un état des corrélations qui décrit comment chaque élément contribue à la réalisation de l'objectif du programme. Chaque élément de planification doit également être accompagné d'un état des corrélations qui précisent le rapport entre ressources et résultats. Les pièces 4.6 et 4.7 présentent les composantes d'un cadre du plan opérationnel.

4.75 Le CPO est un élément important de l'approche que favorise actuellement l'administration fédérale pour la répartition des ressources et l'obligation de rendre compte de leur utilisation. Dans ce cas, l'on part de la prémisse que les objectifs de programme peuvent être formulés avec clarté et qu'il y est possible de décrire avec précision ce que les programmes doivent permettre de réaliser. Cela exige que l'on puisse regrouper les résultats des activités qui se déroulent aux niveaux opérationnels dans les ministères et les utiliser pour produire des exposés signifiants des résultats au niveau de l'élément de planification. Cela présume également que quelques mesures de rendement générales donnent une idée de la façon dont les opérations sont gérées et contrôlées au sein d'un ministère.

4.76 Les cadres des plans opérationnels actuels n'ont pas encore permis d'atteindre les objectifs qu'on leur avait fixés. Ils ont permis, dans la plupart des ministères, de mieux préciser les activités réalisées ainsi que l'intention générale qui présidait à leur réalisation. Presque tous les ministères présentent désormais des demandes de fonds, dans le cadre de l'établissement de leur budget, de la même manière dont ils gèrent leurs activités. Le Conseil du Trésor a approuvé les CPO de la plupart des ministères, tout en émettant certaines réserves. La plupart de celles-ci étaient formulées parce que les exposés des résultats n'étaient pas suffisamment précis et que les liens entre les objectifs et les résultats, et entre ces derniers et les ressources à utiliser, restaient vagues. Aucun des ministères que nous avons vérifiés n'a été capable de produire, au niveau de consolidation exigé par les organismes centraux, un CPO qui ait présenté les résultats escomptés de manière cohérente, précise et mesurable, et préciser les liens entre les ressources mises à contribution et les résultats atteints.

4.77 Par exemple, au ministère des Approvisionnements et Services, l'exposé des résultats du Groupe de la comptabilité, des contrôles et des normes donnait comme aboutissement de ses activités la tenue et la préparation des comptes centraux du

Canada. L'énoncé des liens, quant à lui, disait que l'activité susmentionnée, pour donner les résultats prévus, exigeait l'utilisation des ressources suivantes : « x xxx et xxx années-personnes». Rien ne venait justifier les demandes de ressources et aucune indication n'était donnée de la répercussion qu'auraient sur les résultats la diminution ou l'accroissement du volume des ressources demandées.

4.78 Plusieurs raisons semblent expliquer les failles dans les CPO. Ces dernières semblent pour la plupart attribuables au fait qu'on espérait trop de ces outils de travail. En premier lieu, les objectifs que les lois et les règlements fixent pour les programmes sont souvent vastes et imprécis. En outre, les programmes ont souvent des objectifs multiples ou non identifiés. Cela a pour conséquence que les gestionnaires ont un mal fou à traduire les objectifs en exposés de mission précis, mesurables et réalisables. En deuxième lieu, des difficultés semblables se retrouvent au niveau de l'élément de planification en ce qui a trait à la description d'objectifs clairs et de résultats précis qui représenteraient la somme des résultats des activités constitutives de l'élément de planification. Les activités qui se déroulent aux niveaux inférieurs sont souvent si diverses que leur cumul est rarement signifiant. La pièce 4.6 indique la diversite des activités que peut regrouper un élément de planification. Nous avons trouvé des indicateurs de rendement aux niveaux inférieurs, mais nous n'avons que rarement découvert une description de la manière dont ils étaient reliés aux objectifs des programmes. Enfin, l'organisation de plusieurs ministères que nous avons vérifiés n'était pas assez stable pour permettre la mise au point d'un cadre du plan opérationnel qui soit significatif. Chaque fois qu'une réorganisation influe sur la composition des éléments de planification, il faut mettre en place un nouveau cadre du plan.

4.79 Nous en venons à la conclusion que les CPO, dans leur version actuelle, ne constituent pas encore des outils qui servent à la prise de décisions objectives sur la répartition des ressources et qu'ils ne fournissent pas une assise satisfaisante pour rendre compte de l'utilisation de ces dernières. Le degré de consolidation que l'on demande aux CPO d'offrir n'est pas réaliste dans la plupart des cas, qu'il s'agisse des exposés des résultats ou de la pertinence des indicateurs de rendement.

4.80 Le Conseil du Trésor devrait revoir la politique qui régit les cadres des plans opérationnels. Les organismes centraux devraient, en collaboration avec les ministères, faire un relevé des programmes qui présentent des objectifs précis qu'il sera possible de traduire en exposés de résultats mesurables. Ils devraient alors déterminer les niveaux où les indicateurs de rendement pourront être utiles pour mesurer le rapport coût-efficacité d'un programme. Les organismes centraux et les ministères, lorque les objectifs des programmes sont flous ou que leur réalisation est difficilement mesurable, devraient déterminer à quel niveau il sera possible d'établir un exposé des résultats qui sera utile au Conseil du Trésor et aux ministères. Les organismes centraux et les ministères, si les résultats ne peuvent être mesurés, devraient s'entendre sur les solutions de rechange à utiliser.

L'information sur l'efficience

4.81 Nous ne nous attendions pas à trouver des mesures de l'efficience dans tous les ministères. Nous espérions cependant en trouver là où existent des activités routinières de traitement. Nous avons vérifié la productivité dans des secteurs sélectionnés, au ministère des Approvisionnements et Services. Nous avons également fait un suivi des observations que nous avions formulées en 1985 sur les mesures de l'efficience appliquées aux programmes de sécurité du revenu qu'offre le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Dans ces ministeres, un grand nombre d'employés effectuent des opérations comme le traitement des chèques, le traitement des demandes et diverses autres tâches qui se prêtent bien à une mesure de l'efficience, y compris la mesure de la qualité et du volume des services offerts. Nous avons vérifié dans d'autres ministères s'ils utilisaient des mesures de l'efficience et si on en tenait compte dans les budgets. Là où ces mesures n'existaient pas, nous avons cherché à savoir quelle information était utilisée pour évaluer l'efficience des opérations.

4.82 La plupart des systèmes de mesure du rendement que nous avons examinés ont été mis au point sans que le Bureau du contrôleur général, qui assume des responsabilités fonctionnelles en ce domaine, n'ait fourni grandes directives à ce sujet. Trois des systèmes ont été abandonnés après qu'on y eut consacré beaucoup de temps et d'argent. Dans certain cas, l'usage à faire des mesures du rendement n'était pas précisé avec clarté. Il n'existe guère d'obligation de produire régulièrement des rapports sur l'efficience, que ce soit pour l'usage interne des ministères ou des rapports à présenter à d'autres organismes, par exemple, pour justifier les demandes de ressources ou leur utilisation.

4.83 Les normes d'efficience en vigueur au ministère des Approvisionnements et Services et au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social etaient insatisfaisantes. Elles avaient été établies à partir de données historiques et il n'existait pas suffisamment de données d'analyse qui puissent démontrer avec certitude que les normes imposaient des niveaux satisfaisants de rendement. Par exemple, le service des opérations locales (Approvisonnements et Services) se propose d'utiliser les niveaux courants de productivité comme base étalon pour leur futur système de mesure du rendement, même s'il semble, d'après certains indices, que les niveaux présents peuvent être haussés.

4.84 La Direction de l'accise, à Douanes et Accise, a mis au point un système de mesure du rendement qui s'applique à certaines de ses activités. Les données produites par le système ne sont pas totalement mises en rapport avec celles produites par les systèmes financiers lorsqu'il s'agit de les utiliser pour la répartition des ressources ou pour la gestion du budget. Malgré tout, l'information permet aux gestionnaires de calculer les niveaux actuels d'efficience en fonction de ce qui pourrait ou devrait être fait.

4.85 Là où n'existaient pas de systèmes de mesure du rendement, nous n'avons trouvé que peu de traces d'études commandées pour évaluer l'efficience du déroulement des opérations. L'absence d'une intégration des données financières et des données opérationnelles rend difficile le calcul de la rentabilité des opérations.

4.86 Les ministères devraient voir à se doter de systèmes de mesure de l'efficience dans le cas des opérations qui se prêtent à ce genre de mesure. Ces systèmes devraient être fondés sur des normes objectives d'efficience opérationnelle et devraient porter sur la majorité des ressources qui servent à l'opération mesurée. Ces systèmes devraient être intégrés aux systèmes financiers. Le Bureau du contrôleur général devrait en surveiller la mise au point.

L'information sur les coûts

4.87 L'administration fédérale aurait besoin d'une meilleure information sur les coûts. Les auteurs des rapports de la Commission Glassco et de la Commission Lambert soulignaient la nécessité d'obtenir une meilleure information sur les coûts pour accroître l'efficence des opérations.

4.88 Il faut disposer d'information sur les coûts pour la presque totalité des décisions à prendre. Le genre d'information à obtenir varie avec ce pourquoi elle sera utilisée : recouvrement des coûts, répartition des ressources, comparaison d'opérations semblables, opérations de privatisation ou prise de décisions opérationnelles.

4.89 Le genre d'information sur les coûts requise et le degré de précision exigé varieront en fonction des activités visées et de l'usage que l'on veut faire de cette information. Il suffira, si elle n'est pas requise sur une base régulière, d'effectuer une fois dans l'année, ou à intervalles périodiques, selon les besoins, le calcul des coûts. Par contre, il peut y avoir le cas de l'organisation qui requiert un système de calcul permanent des coûts entièrement intégré à ses autres systèmes. Il est impossible de concevoir un système qui serait utilisé partout de la même façon au sein de l'administration fédérale. La nature de l'information sur les coûts doit être fonction de l'activité sur laquelle elle porte et de l'usage que l'on veut en faire.

4.90 Il y a recouvrement, auprès des bénéficiaires, des coûts de certains services offerts par le gouvernement. Citons, entre autres, le cas des aéroports, de l'inspection des aliments et de la délivrance des passeports. Les ministères qui veulent établir une tarification qui permet de couvrir les coûts doivent évidemment savoir quels sont ces coûts. On s'attend que dans leur calcul, ils tiennent compte des coûts directs des activités ainsi que d'une fraction raisonnable des frais généraux. La chose est possible. Les fonds renouvelables constituent le mécanisme le plus souvent utilisé dans une administration gouvernementale pour connaître ces coûts. La Direction générale des passeports, au ministère des Affaires extérieures, a eu recours à ce mécanisme pour recouvrer les frais de délivrance des passeports. D'autres n'en sont pas encore là. Le ministère des Transports, par exemple, ne savait pas exactement quelle était la proportion des frais qu'il réussissait à recouvrer par gamme de produits, même s'il ne se fait pas un objectif de recouvrement à 100 p. 100. Une première analyse effectuée récemment par ce ministère indiquait que l'excédent des frais d'exploitation de neuf grandes aérogares sur les recettes d'exploitation de ces immeubles était de 61,2 millions de dollars (voir le chapitre 13).

4.91 Les pressions de plus en plus grandes exercées pour que soient restreintes ou réduites les dépenses des gouvernements rendent de plus en plus difficile

le choix des solutions de rechange. Comme nous l'avons déjà indiqué, on exige désormais pour les nouveaux projets l'établissement du coût du cycle de vie. Point n'est besoin, habituellement, de systèmes complexes pour connaître ces coûts. Il suffit de calculer tous les coûts et de faire le relevé des divers facteurs qui peuvent influer sur eux. Dans les ministères, on fournit de plus en plus aux décideurs des relevés de ces coûts à l'appui des nouveaux projets. Toutefois, dans le coût des opérations continues, il faut utiliser un autre genre d'information sur les coûts. Tous les gestionnaires devraient avoir en main de l'information sur les coûts qu'ils sont en mesure de contrôler. À des niveaux inférieurs, cette information pourrait être relativement limitée, mais le volume requis croît au fur et à mesure que l'on s'élève dans la pyramide hiérarchique au sein d'un ministère. L'absence d'une information fiable sur les coûts des activités réduit la capacité des gestionnaires de soupeser les coûts et les avantages des diverses solutions de remplacement.

4.92 L'information sur les coûts sert également à comparer les coûts d'activités semblables au sein des ministères et dans d'autres entités du gouvernement. Nous présentons au chapitre 11 (Approvisionnements et Services Canada) les résultats de la comparaison entre les coûts de certaines activités de routine de ce ministère et les coûts d'activités semblables que l'on retrouve dans certains ministères provinciaux. Ce genre d'analyse aide à cerner les secteurs pour lesquels il y aurait lieu de faire enquête afin de savoir pourquoi le coût de certains éléments sont plus élevés que ceux d'éléments semblables liés à d'autres activités gouvernementales. Cela pourrait aider les ministères à repérer les possibilités d'améliorer l'efficience et à réduire les coûts.

4.93 Les ministères devraient faire un relevé de l'information sur les coûts dont ils ont besoin et se doter des mécanismes appropriés pour rassembler cette information.

L'information requise pour s'acquitter de l'obligation de rendre compte de la gestion financière

4.94 La gestion financière a pour fonction finale de fournir aux gestionnaires, au Conseil du Trésor et au Parlement l'information dont ils ont besoin pour assumer les responsabilités financières qui leur ont été confiées. Cette obligation de rendre compte consiste donc à exposer les activités qui ont été réalisées, à prouver qu'elles l'ont été avec un très grand souci d'efficience, de prudence et de probité, et à indiquer la mesure dans laquelle les activités ont donné les résultats escomptés.

4.95 En 1962, le rapport Glassco présentait l'affirmation suivante : «... la délégation entraîne un contrôle de la façon dont les pouvoirs ont été exercés et les tâches remplies, ainsi qu'une évaluation des résultats en fonction des buts visés». Le Parlement a charge de veiller sur le trésor public. C'est lui qui décide de ce qui doit être fait et des fonds qu'il est prêt à engager à cette fin. Il appartient ensuite aux ministères de réaliser ce que désire le Parlement dans le cadre établi par les organismes centraux. Le Parlement a confié certaines responsabilités financières aux ministères et d'autres au Conseil du Trésor. Ce dernier, à son tour, a délégué certains de ses pouvoirs aux ministères. Ces derniers délèguent des pouvoirs aux gestionnaires de tous les paliers hiérarchiques. Il serait donc normal de trouver en place des mécanismes qui permettent de rendre compte de la gestion financière : les gestionnaires rendant compte à leurs

supérieurs au sein des ministères, les ministères, eux, justifiant leur gestion financière devant le Conseil du Trésor et, en bout de ligne, devant le Parlement.

L'obligation de rendre compte de la gestion financière au sein des ministères

4.96 Plusieurs ministères ont mis au point des «contrats de performance» qui, en fait, sont des énoncés de rendement négociés chaque année avec les gestionnaires et en fonction desquels ces derniers seront plus tard évalués. Ces énoncés sont fondés sur des objectifs fixés par le sous-ministre et qui ont été traduits en termes opérationnels par les gestionnaires de programmes. Les plans de travail constituent habituellement l'assise de ces contrats. Comme nous l'avons déjà souligné, de nombreux efforts ont été consacrés à la mise au point de ces énoncés, mais leur qualité et leur contenu varient considérablement d'une personne à l'autre à l'intérieur d'un même ministère, et d'un ministère à l'autre. Les gestionnaires rendent compte périodiquement de leur travail en se reportant à ce document. La plupart des rapports d'étape que nous avons examinés analysent les résultats techniques ou opérationnels ainsi que l'atteinte de certains objectifs administratifs, par exemple l'égalité de l'accès aux emplois.

4.97 Ces documents pourront servir d'instruments pour confirmer la responsabilité financière exercée s'ils présentent de l'information qui établit le rapport entre les résultats opérationnels et les résultats financiers. Il n'existe qu'une information limitée sur la gestion des opérations. Elle n'est donc guère utile pour rendre compte d'un rendement. Cette situation ainsi que d'autres facteurs expliquent pourquoi l'on a tendance à ne pas exiger des gestionnaires qu'ils rendent compte de l'efficience de leur utilisation des ressources.

4.98 Les ministères qui utilisent des fonds renouvelables disposent ainsi d'un outil qui peut leur permettre de rendre compte de leur gestion financière. Dans certains cas, leur utilisation à cette fin donne de bons résultats. Nous pouvons, à ce titre, citer le cas du Bureau des passeports, au ministère des Affaires extérieures. Le système utilisé est un bon exemple de ce qui peut être fait, même si nous avons signalé (voir le chapitre 8) que l'information sur les coûts présentait quelques lacunes. Non seulement le système de cette Direction générale fournit-il une information financière qui permet de calculer ce qu'il en coûte pour délivrer un passeport, mais encore fournit-il de l'information qui permet de vérifier si ces coûts sont raisonnables. Cette Direction vit présentement certaines modifications techniques et, pour cette raison, on y effectue une réévaluation des normes opérationnelles afin d'être sûr qu'elles sont raisonnables.

4.99 À notre avis, les ministères s'acquittent mieux de leur obligation de rendre compte de l'utilisation des ressources. Toutefois, on accorde encore trop peu d'importance à la portion financière de l'obligation de rendre compte. Nous n'avons trouvé que quelques exemples de gestionnaires obligés de rendre compte de l'efficience ou de prouver la rentabilité de leurs opérations, même s'ils avaient la responsabilité de voir à ce que leur budgets ne soient pas dépassés ou sous-utilisés.

4.100 Les évaluations de rendement des gestionnaires devraient comporter une appréciation de la gestion des ressources, mesure qui serait fondée sur les résultats obtenus.

L'obligation de rendre compte de la gestion financière au Conseil du Trésor

4.101 Le Conseil du Trésor assume la responsabilité générale de la gestion financière en tant qu'administrateur général du gouvernement. Cela veut dire qu'il devrait posséder l'information qui lui assure que les ministères et organismes sont dotés d'une saine gestion et d'un bon contrôle financiers. Il n'existe pas à l'heure actuelle de mécanisme complet et systématique pour ce faire. Les contrôles sont effectués selon que le commande le besoin du moment et portent sur des questions bien précises. Les rapports qu'exige le secrétariat du Conseil du Trésor ou le Bureau du contrôleur général semblent avant tout avoir pour but de fournir de l'information plus que de permettre un contrôle ou de rendre compte de l'exercice de pouvoirs.

4.102 Pour les membres de la Commission Glassco, l'obligation de rendre compte devait être partie intégrale de la délégation du contrôle financier qu'ils avaient recommandée en 1962. Les membres de la Commission Lambert croyaient que l'échec de la gestion et du contrôle financiers était attribuable à l'absence d'une obligation de rendre compte de l'utilisation des ressources. Les organismes centraux, vu l'absence de mécanismes efficaces d'obligation de rendre compte, ont publié un nombre croissant de directives détaillées qui portent sur tous les aspects de la gestion. Il existe 60 chapitres consacrés aux politiques administratives et 23 volumes de lignes directrices sur l'administration du personnel. Ces textes ne s'adressent pas à un ministère en particulier. Ils s'appliquent de la même manière à tous. À cela s'ajoutent des directives propres à chaque ministère.

4.103 Le gouvernement a introduit «un régime d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministres et des ministères» pour combler cette absence d'un mécanisme d'obligation de rendre compte. Le régime doit être adapté à chaque ministère et est officialisé par une lettre d'entente que signe chaque ministre et sous-ministre intéressé, ainsi que le président du Conseil du Trésor et le secrétaire du Conseil du Trésor. Ce dernier document précise les pouvoirs financiers et administratifs à octroyer au ministère. Il établit également un cadre d'obligation de rendre compte. Il précise en effet ce que le ministère doit effectuer dans un délai donné ainsi que l'information qu'il doit fournir pour rendre compte de son rendement en fonction des buts officiels établis. Cette mesure vient corriger l'absence d'un mécanisme de responsabilité financière au sein de l'administration fédérale, absence qui inquiétait les membres de la Commission Lambert. Cette mesure signifiait pour eux qu'il n'y avait eu auparavant aucune certitude que les pouvoirs délégués pouvaient servir «à réaliser les objectifs nationaux généralement acceptés avec la plus grande efficience, la plus grande efficacité, la plus grande probité et la plus grande prudence possibles.»

4.104 Bien que nous soyons d'accord avec le principe qui sous-tend le régime susmentionné, nous avons quelques réserves à formuler à son endroit. Une de nos principales inquiétudes, c'est la déclaration du Conseil du Trésor à l'effet que le régime utiliserait certains mécanismes déjà en place, mécanismes qui, nous l'avons constaté, ne fonctionnent pas bien.

4.105 À la base du système de responsabilité financière doit se trouver le cadre du plan opérationnel établi pour chaque ministère, lequel cadre, nous le rappelons, n'est

pas encore un instrument utile. Nous avons constaté qu'il y avait rarement d'indicateurs de rendement valables, même si un protocole d'entente était fondé sur des indicateurs de rendement de niveau inférieur. Le Conseil du Trésor a également déclaré que les ministères devaient se doter de systèmes satisfaisants de planification, de contrôle et de communication des résultats ainsi que de solides équipes de vérification interne et d'évaluation des programmes. Peu de ministères peuvent satisfaire à toutes ces exigences.

4.106 L'établissement de buts, comme le prévoit le protocole d'entente, exige d'avoir une idée à long terme des opérations. On ne peut habituellement atteindre des objectifs de programmes et en mesurer les résultats qu'apres plusieurs années. Des évaluations doivent être effectuées à intervalles réguliers afin de vérifier si l'on garde toujours le cap fixé. Les projets opérationnels sont, par nature, à plus court terme, bien qu'il faille les considérer comme étant partie de la perspective à long terme. Souvent, beaucoup d'entre eux ne donneront les résultats escomptés qu'après plusieurs années.

4.107 Le régime d'accroissement des responsabilités et des pouvoirs des ministres tient compte de ce fait, puisqu'il prévoit un cycle de révision à plus long terme, normalement un cycle de trois ans. Néanmoins, la réalisation des objectifs opérationnels et stratégiques au cours de cette période exige qu'il y ait peu de roulement chez les cadres supérieurs de l'organisme. L'histoire récente nous apprend que cela est à peu près impossible. La pièce 4.8 indique la durée moyenne des séjours en poste des ministres et sous-ministres au cours des onze dernières années dans les ministères que nous avons vérifiés.

4.108 Le Comité des comptes publics s'inquiète du fait que les sous-ministres demeurent peu de temps en poste. Nous partageons cette inquiétude. Un sous-ministre doit bien connaître les opérations d'un ministère s'il veut être capable de diriger au mieux ces opérations vers la réalisation des exigences du gouvernement.

4.109 La responsabilité officielle de la gestion financière auprès des organismes centraux a été faible. Ces derniers n'ont pas contrôlé de très près le rendement des ministères dans le domaine de la gestion financière. Il est possible que le régime d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministres permette de corriger cette situation, mais il semble que peu de ministères y arriveront à cause de la faiblesse de leurs systèmes. Il faudrait également une certaine stabilité dans les ministères afin qu'ils puissent atteindre les buts décrits dans les protocoles d'entente.

L'obligation de rendre compte de la gestion financière au Parlement

4.110 L'un des rôles importants des députés, et plus particulièrement des membres des comités permanents, c'est de scruter à la loupe les propositions, les politiques et les mesures du gouvernement. Dans l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux, publiée en 1986, il est dit que les parlementaires veulent, et requièrent, des données cohérentes et faciles à comprendre qui leur permettront de poser des questions pertinentes lorsqu'il leur faut évaluer certaines mesures précises. Ils désirent une information financière cohérente (d'une période à l'autre et d'une activité à l'autre), facile à obtenir, rapidement assimilable et simple à comprendre. Ils reçoivent, de nos jours, les trois volumes des Comptes publics ainsi que les trois parties du Budget des dépenses. On a traité, dans l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux, de l'information condensée qui, aux dires des députés, leur manquait, c'est-à-dire l'information qui leur permettrait d'avoir une idée générale de la taille et de la structure du gouvernement et de connaître les tendances que dessinent les grands indicateurs financiers.

4.111 Nous ne nous sommes pas penchés sur les comptes publics au cours de notre examen. Nos travaux n'ont porté que sur la Partie III du Budget des dépenses et sur les rapports annuels publiés par les ministères.

La Partie III du Budget des dépenses

4.112 Les Parties III ont fait leur apparition lors de la présentation du Budget des dépenses de 1982-1983. Selon la circulaire n° 1982-8 du Conseil du Trésor, il s'agissait là de documents «qui indiquent en détail, pour les programmes de chaque ministère, les résultats escomptés et les résultats effectifs, les dépenses connexes, les autres données relatives à la performance permettant de justifier les besoins en ressource, ainsi que les renseignements généraux nécessaires pour assurer une compréhension suffisante de chaque programme». Elles servent bien cette dernière fonction.

4.113 Les Parties III fournissent au Parlement en temps opportun une information plus complète et de meilleure qualité sur les programmes de l'administration fédérale. Il y a eu une amélioration considérable si l'on compare la situation actuelle avec celle que nous avons décrite en 1975. Il est encore possible d'améliorer la façon dont les ministères décrivent l'utilisation prévue des ressources pour atteindre les résultats escomptés. Il faudrait, chaque fois que cela est possible, énoncer les buts opérationnels. Rendre compte des résultats obtenus à la suite de l'utilisation de ressources dont l'octroi a été préalablement autorisé pourrait alors être plus significatif. L'obligation de rendre compte exige une information plus complète sur ce qui a été accompli à l'aide des ressources octroyées au cours des années antérieures.

4.114 La mesure dans laquelle les Parties III peuvent servir aux ministères pour rendre compte de l'utilisation efficiente et efficace des ressources est surtout fonction de la qualité des systèmes de planification dont ils émanent. Les entités dont les rapports sur le rendement sont faibles et approximatifs produiront des Parties III grevées de ces mêmes lacunes. Les mesures de l'efficience et l'information sur les coûts sont des denrées rares et, de ce fait, sont peu souvent présentées dans les Parties III.

4.115 À notre avis, les Parties III sont des documents répétitifs et difficiles à lire. Un des problèmes est que tous les ministères doivent livrer dans ces documents le même genre d'information à l'intérieur d'un cadre de présentation standardise. Cette uniformité visait à rendre plus facile, pour les députés, la lecture de ces textes. L'uniformité y est, sans contredit, mais l'information fournie est souvent générale et diffuse. Le Bureau du contrôleur général se propose de faire l'essai en 1988, pour les Parties III d'un petit groupe de ministères, de différents modèles de présentation de l'information.

4.116 Les Parties III décrivent bien ce que doit produire chaque programme. La structure utilisée pour la présentation de l'information, dans la plupart des cas, donne une bonne idée des activités dans lesquelles les ministères sont engagés.

4.117 Certains ministères, dans ces documents, ne fournissent pas d'information importante sur les dépenses ou les conséquences financières qu'imposent certains projets. Dans tous les ministères que nous avons examinés, l'information fournie pour cerner les déboursés d'initiatives majeures présentait des lacunes. Aucun coût n'était fourni pour environ la moitié des projets. Pour plusieurs d'entre eux, l'information fournie d'année en année manquait de cohérence. Souvent, l'évolution des projets n'y est pas décrite et l'on ne signale pas toujours au Parlement qu'un projet est terminé. Le tableau des projets d'immobilisations présenté dans la Partie III du ministère des Affaires extérieures en donne un exemple (voir le chapitre 8).

4.118 L'un des objectifs des Parties III est de présenter au Parlement les plans de dépense. Nous nous attendions donc à trouver de l'information sur les dépenses importantes ou sur les changements aux politiques qui imposent des modifications à la manière de réaliser les programmes. Nous avons relevé plusieurs cas où cela n'était pas fait. Par exemple, dans le cas du ministère de l'Agriculture (voir le chapitre 6), on ne faisait aucune mention d'un déficit de 1,4 milliard de dollars au Compte de stabilisation concernant le grain de l'Ouest.

4.119 Le Parlement étant le gardien du trésor public, les députés doivent donc recevoir l'information dont ils ont besoin pour s'acquitter de leur obligation de rendre compte. Les Parties III, dans une certaine mesure, ont rempli ce rôle, mais elles doivent néanmoins être améliorées. Nous sommes à faire l'étude du genre d'information que les députés utilisent et désirent obtenir, et nous tentons de voir comment il serait possible d'utiliser les Parties III pour leur fournir les données dont ils ont besoin. Nous y reviendrons en 1988.

4.120 Les Parties III constituent un important moyen de communication entre les ministères et le Parlement. Elles fournissent une information valable sur les programmes, mais elle ne présentent pas toutes les données utiles dont auraient besoin les députés pour faire l'évaluation du rendement des programmes.

4.121 Il faudrait améliorer l'information sur le rendement que présentent les Parties III du Budget des dépenses afin que ces documents puissent mieux

servir d'outil d'obligation de rendre compte. Il faudrait, dans le cas où il est impossible de fournir des données chiffrées, utiliser des descriptions. Les ministères devraient voir à recenser les projets importants et à les présenter de manière à pouvoir comparer ce qui s'est fait d'une année à l'autre, et ce jusqu'à ce que le projet soit achevé.

Les rapports annuels

4.122 Ces rapports annuels, avant l'apparition des Parties III, constituaient les principaux documents utilisés pour rendre compte des programmes. Les lois constitutives qui régissent les ministères imposent à chaque ministre responsable la publication d'un rapport annuel. Ces lois ne précisent pas ce que doivent renfermer ces documents. Les ministères sont donc tenus de publier un rapport dont ils ne connaissent trop ni le but ni l'auditoire visé. Aucune norme ne régit la présentation ou le contenu de ces documents.

4.123 Des lois particulières imposent également à d'autres entités la publication de rapports annuels. Dans certains cas, celui de la Commission canadienne du lait par exemple, l'information fournie est précise et utile puisque l'auditoire à rejoindre est identifiable sur-le-champ.

4.124 Le Bureau du contrôleur général devrait réexaminer le but et l'utilité des rapports annuels imposés aux ministères. Il faudrait, si leur publication doit se poursuivre, établir des normes minimales qui viennent préciser la présentation et le contenu désirés.

Contrôle financier

4.125 Le contrôle financier doit permettre d'enregistrer et de protéger avec satisfaction les éléments d'actif du gouvernement. Les données comptables doivent être précises et fiables. Les fonds ne doivent être utilisés qu'aux fins prescrites, et dans les limites imposées par le Parlement. Tout cela peut être rendu possible par le recours à de solides systèmes de contrôle interne qui permettent d'exercer la surveillance et le contrôle comptable des opérations financières.

4.126 Le gouvernement perçoit et dépense chaque année des milliards de dollars, ce qui rend essentiel l'application de solides principes de contrôle financier, élément indispensable à l'exercice, par le gouvernement, d'un contrôle satisfaisant de l'utilisation des fonds que lui a octroyés le Parlement.

4.127 Nous avions découvert, au cours de l'étude de 1974 à 1976, de sérieuses faiblesses dans les secteurs de base du contrôle financier, par exemple ceux du partage des tâches, des autorisations de dépenser, de la vérification des comptes, de la demande et de la distribution des chèques, de la réception et du dépôt des deniers publics, et du contrôle des éléments d'actif. Les résultats de notre étude nous portaient à conclure que les systèmes de contrôle financier en vigueur dans les ministères étaient nettement insuffisants.

4.128 Nous n'avons pas, au cours de la présente étude, fait un examen détaillé des contrôles comptables internes. Nous avons toutefois revu les résultats des travaux effectués dans le cadre de notre vérification annuelle des comptes publics ainsi que les conclusions formulées à la suite des travaux effectués par les vérificateurs internes des ministères au cours des trois dernières années.

4.129 Depuis notre première étude, des améliorations importantes ont été apportées au contrôle financier. Les ministères ont corrigé la plupart des faiblesses fondamentales que nous avions alors relevées. Ils se sont dotés de systèmes et de procédés qui leur fournissent les contrôles financiers de base. Par exemple, tous les ministères que nous avons vérifiés disposent de guides financiers et de documents où sont consignées les méthodes de contrôle. Autrefois, ces documents étaient rares. La répartition des responsabilités financières ne semblait poser aucun problème majeur. C'est là une amélioration substantielle si l'on songe aux importantes lacunes des contrôles financiers que nous avions signalées en 1975.

4.130 Il reste tout de même des problèmes. Nous avions signalé l'année dernière l'absence de contrôles financiers essentiels au ministère des Affaires des anciens combattants (voir les paragraphes 13.64 à 13.67 du Rapport de 1986). Le ministère a décidé de s'attaquer à ce problème en priorité et des mesures importantes à ce titre sont toujours en cours. Tous les ministères présentent également des faiblesses de contrôle. Ces problèmes, pour l'instant, ne mettent pas en péril les contrôles financiers fondamentaux. Il faut néanmoins s'y attaquer et les corriger.

4.131 L'un des principes fondamentaux du contrôle financier dans le secteur public exige que l'on mette en place des procédés qui permettent d'avoir l'assurance que les fonds sont utilisés aux seules fins prescrites, et dans les limites autorisées par le Parlement.

4.132 Nous avons relevé plusieurs cas soit de dérogation aux autorisations parlementaires, soit de respect discutable de ces dernières, au cours des cinq dernières années. Dans notre Rapport de 1986 sur le ministère de l'Agriculture, nous abordions cette question relativement aux paiements effectués en vertu de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles.

4.133 Le vérificateur général, dans le cadre de son examen des ministères fédéraux, compare les dépenses effectuées avec le libellé des lois de crédits et vérifie s'il y a eu dépassement des niveaux autorisés de dépense. Quelques cas d'infraction aux règles ont été relevés et signalés au cours des dernières années, mais dans l'ensemble, nous avons constaté que les ministères exerçaient des contrôles satisfaisants qui leur permettaient de s'assurer que les dépenses n'excédaient pas les niveaux de dépense autorisés par le Parlement. En réalité, le contrôle de l'utilisation des fonds et des années-personnes autorisés constitue une préoccupation première pour les agents financiers et la haute direction. Néanmoins, à cause de l'incidence des restrictions budgétaires et de la difficulté de prévoir avec précision les dates des paiements, les ministères qui doivent administrer de vastes programmes de subventions et de contributions devront examiner leurs systèmes de prévision des mouvements de

trésorerie afin de s'assurer qu'ils peuvent éviter le genre de problèmes que nous avons relevés au sein du ministère de l'Expansion industrielle régionale (voir le chapitre 3).

4.134 Un autre volet du contrôle financier est l'obligation d'assurer l'exactitude et la fiablilité de l'information financière. Les examens que notre Bureau a effectués au cours des dernières années ne nous ont pas permis de déceler des faiblesses majeures dans le contrôle interne qu'exercent les ministères sur les données comptables. Nous croyons donc qu'à ce niveau, la qualité du contrôle des données comptables est satisfaisante.

4.135 Finalement, le contrôle financier inclut la protection des éléments d'actif. Le gouvernement possède un vaste assortiment d'éléments d'actif : des terrains, des immeubles, des laboratoires, des navires, des avions et des aéroports, pour n'en nommer que quelques uns. Le gouvernement détient aussi des actifs financiers, notamment des espèces, des placements et des débiteurs.

4.136 Il n'est pas facile d'obtenir sur-le-champ de l'information sur le coût ou la valeur totale de l'actif du gouvernement fédéral. Toutefois, on estime présentement que la valeur de ses biens immobiliers se chiffre entre 40 et 60 milliards de dollars.

4.137 Nous avons vérifié les contrôles financiers exercés sur les éléments d'actif des cinq ministères examinés, où ces éléments constituaient une part importante de la réalisation des programmes. Plusieurs parmi ces ministères éprouvaient des problèmes avec ces contrôles financiers. Nous avons constaté, au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, que les systèmes et les méthodes de gestion des éléments d'actif ne fournissaient pas l'assurance que le matériel était contrôlé correctement et protégé suffisamment, et que son utilisation était surveillée. Au ministère de l'Agriculture, les systèmes garantissent dans une certaine mesure la protection des éléments d'actif, mais ils présentent certaines lacunes, notamment le fait qu'aucun contrôle ne permet de vérifier si le matériel acquis a bel et bien été consigné.

4.138 Un problème commun est la piètre qualité de l'information financière. Dans les ministères, aux niveaux hiérarchiques inférieurs, la plupart des gestionnaires des opérations possèdent des relevés qui indiquent les quantités et l'emplacement des éléments d'actif. Les registres financiers ne fournissent cependant qu'une information fragmentaire, sont souvent incomplets et imprécis. Un élément fondamental du contrôle interne est la vérification periodique de l'existence des biens figurant dans les registres comptables pour déterminer si tous les biens qui sont comptabilisés existent effectivement et si tous les biens qui existent sont comptabilisés correctement. L'absence de registres comptables qui donnent un recensement juste des éléments d'actif du gouvernement rend difficile cette vérification et ce contrôle. Cette absence d'information a également suscité des problèmes pour la gestion des éléments d'actif, comme nous l'avons indiqué précédemment.

La rentabilité du contrôle financier

4.139 L'efficacité des systèmes de contrôle financier doit pouvoir justifier leur coût. C'est là une exigence primordiale. Différents procédés et techniques de contrôle

peuvent permettre d'atteindre le même objectif de contrôle. Le choix d'un mécanisme particulier de contrôle doit se justifier par la rentabilité de ce dernier.

4.140 Le contexte dans lequel s'insèrent les contrôles financiers évolue constamment. Par exemple, la technologie utilisée dans les systèmes d'information a connu au cours des dix dernières années d'importantes modifications qui peuvent avoir d'importantes répercussions quant aux procédés et techniques offerts. Il est impérieux, si l'on tient compte des vastes sommes sommes consacrées chaque année aux contrôles, de faire une évaluation à intervalles réguliers de la rentabilité des systèmes de contrôle utilisés.

4.141 Le Bureau du contrôleur général fait présentement l'examen de la rentabilité des contrôles actuels exercés dans les secteurs du traitement des paiements et de l'autorisation des opérations. C'est là une heureuse initiative qui peut générer éventuellement des économies.

4.142 Le gouvernement fédéral traite chaque année quelque 140 millions de demandes de paiement. Le Bureau du contrôleur général, dans une étude récente, évalue les frais de personnel liés aux demandes de paiement à quelque 300 millions de dollars. Le Bureau du contrôleur général propose différentes techniques de contrôle qui permettraient de réduire ces frais tout en assurant un contrôle satisfaisant. Cette réévaluation des façons de faire pourrait être étendue à une vaste gamme d'activités de contrôle au sein de l'administration fédérale.

4.143 Les ministères devraient corriger les faiblesses de contrôle interne que nous avons relevées. Ils devraient voir, en particulier, à protéger de manière satisfaisante les éléments d'actif qui leur sont confiés. Le Bureau du contrôleur général devrait publier des lignes directrices et des directives sur la manière de mettre en place, lorsque la chose est possible, des techniques de contrôle rentables.

Systèmes d'information de gestion financière

4.144 Un contrôle et une gestion financière solides exigent l'utilisation d'une information de gestion financière précise, fiable et obtenue en temps opportun.

4.145 En 1975, nous avons constaté que les rapports financiers fournis aux ministères par le ministère des Approvisionnements et Services n'étaient pas d'une qualité satisfaisante et qu'ils n'étaient pas produits en temps opportun. Les systèmes d'information comptable des ministères servaient au contrôle de l'encaisse, mais ils n'avaient que peu valeur pour la gestion des activités.

4.146 Nous avons, tout au cours du présent chapitre, traité de la qualité de l'information offerte aux gestionnaires pour qu'ils puissent assurer la gestion et le contrôle financiers que l'on exige d'eux. Nous avons constaté que le volume de l'information s'est accru, mais que sa qualité souvent n'est guère meilleure qu'auparavant. L'information est importante et c'est pourquoi nous avons accordé une

attention particulière à la façon dont les systèmes informatiques de gestion financière étaient mis au point dans les ministères que nous avons examinés.

4.147 L'élaboration de bons systèmes d'information est l'une des principales façons d'avoir l'assurance que les ministères pourront disposer d'une information de gestion appropriée. Les techniques modernes permettent aux systèmes d'information d'emmaganiser un fort volume de données tout en leur assurant la puissance et la souplesse requises pour combler rapidement les besoins des gestionnaires. De nos jours, les organisations prospères reconnaissent l'importance stratégique de l'informatisation. Ils y ont recours pour réduire les frais, mettre au point des façons originales de faire des affaires et fournir aux gestionnaires une information qui leur est essentielle.

4.148 Le gouvernement du Canada consacre environ un milliard de dollars par année aux systèmes informatiques. Le Bureau du contrôleur général a estimé à quelque 300 millions de dollars par année les sommes consacrées aux systèmes financiers. Au cours des dix dernières années, beaucoup d'argent a été investi dans les systèmes financiers informatisés. Nous avons examiné un certain nombre de ces investissements au cours des vérifications que nous avons effectuées auprès des ministères.

4.149 La mise au point des grands systèmes financiers a exigé plusieurs années de travail. Ces travaux n'ont presque jamais été terminés dans les délais et les limites budgétaires fixés. Les décisions d'aller de l'avant avec les systèmes sont prises en misant sur des prévisions incomplètes que l'on ignore ensuite une fois que progresse la mise en place des systèmes. Nous avons jugé plutôt faible la gestion de ces projets. Les ministères tiennent rarement un relevé complet des coûts des projets.

4.150 L'avenir présente des risques importants. Plusieurs des systèmes dont nous avons pris connaissance ont exigé beaucoup d'efforts et d'argent au cours des dix dernières années, mais se sont avérés incapables de répondre aux besoins de leurs utilisateurs. Certains ont déjà été mis au rancart et remplacés, et l'on prévoit faire de même pour plusieurs autres.

4.151 Les gestionnaires, nous le répétons, n'obtiennent pas des systèmes informatiques l'information dont ils ont besoin pour gérer les opérations. Dans la plupart des ministères vérifiés, nous avons noté l'absence de renseignements financiers importants. Les ministères ont fait un relevé de plusieurs de ces besoins dès 1979. Il s'agissait notamment de renseignements sur les immobilisations, les projets et les engagements s'étalant sur plusieurs années, les recettes, les coûts des programmes et des activités, l'utilisation des années-personnes et l'utilisation des installations.

4.152 La plupart des systèmes financiers en place ne peuvent fournir d'information en temps opportun, exception faite du cas du contrôle des affectations et des engagements et il ne semble pas que les systèmes par lequels on veut les remplacer puissent beaucoup y changer.

4.153 Le double emploi est devenu un lieu commun. L'échange électronique des données est possible depuis plusieurs années. Néanmoins, plusieurs ministères

entrent l'information à deux reprises : une première fois dans leur propre système, puis ensuite dans celui du ministère des Approvisionnements et Services. On pourrait faire une économie annuelle nette de 10 années-personnes s'il y avait transfert direct de données, du système d'Emploi et Immigration à celui d'Approvisionnements et Services. Les deux ministères ont amorcé des négociations en 1981. En outre, pour la plupart des ministères, il y a double emploi du fait de l'existence des systèmes officiels et des systèmes parallèles et non officiels dits des «petits calepins noirs».

4.154 Nous avons pu constater qu'il faut habituellement de cinq à huit ans pour mettre au point les systèmes. Il reste que les besoins des utilisateurs évoluent et il en est de même de la technologie utilisée. Cela signifie qu'il faut constamment, tout au cours de la durée du projet, apporter des modifications aux caractéristiques techniques des systèmes. Voilà un moyen sûr de perdre contrôle des coûts. Tous les gestionnaires s'en rendront compte.

4.155 Le système qu'utilise Douanes et Accise pour établir le profil de sa clientèle est un exemple des risques que présentent les longues périodes de mise au point. Ce travail a débuté il y a sept ans, a coûté environ 10 millions de dollars et n'en est présentement qu'à la période de la mise à l'essai. Entre-temps, il a fallu mettre en place un système provisoire, ce qui a coûté 1,1 million de dollars. En outre, le ministère devra faire la conversion des systèmes que le système de profil de la clientèle doit remplacer, ce qui coûtera approximativement un autre million et demi de dollars. Le projet est présentement en suspens.

4.156 Les ministères, dans les propositions remises au Conseil du Trésor pour obtenir le financement des systèmes d'information, souvent ne présentaient pas d'évaluation complète qui aurait indiqué et décrit tous les coûts. Certains ministères ne présentaient que le coût d'achat d'un progiciel et les frais à engager pour obtenir les services de spécialistes pour adapter cet outil en fonction de l'usage qu'ils désiraient en faire. D'autres y présentaient les frais internes de personnel et les frais de formation. Il s'ensuivait de tout cela que les responsables des achats ne recevaient qu'une information peu uniforme et souvent incomplète. Présentement, quatre des ministères examinés se proposent de mettre en place des systèmes financiers qui utilisent le même progiciel de base, ce dernier étant dans chaque cas modifié en fonction des besoins de chacun. Nous avons constaté que la qualité et l'intégralité de l'information fournie dans leurs présentations variaient beaucoup d'un ministère à l'autre. Par exemple, la présentation du ministère de l'Agriculture était complète et informative. Les autres ne l'étaient pas. Le coût de l'installation du système variait, selon les quatres estimations présentées, de 500 000 à 4,8 millions de dollars.

4.157 Une fois obtenu le feu vert pour la mise au point d'un système, les travaux étaient rarement exécutés en tenant dûment compte de l'économie et de l'efficience. Les travaux de mise au point des grands systèmes étaient rarement achevés dans les délais et les limites budgétaires fixés. Le gestion de ces travaux, dans la plupart des cas, était faible et l'on se souciait rarement de faire le relevé de l'ensemble des coûts. Nous avons également remarqué que plusieurs gestionnaires de projet s'étaient succédé au cours de la réalisation des travaux, phénomène qui semble classique. En plus, il n'existait pas de budget de projet et aucun mécanisme de communication de l'évolution des coûts et des écarts aux prévisions. Cette absence

d'une démarche méthodique est à l'origine des dépassements de coûts qu'illustre la pièce 4.9.

4.158 La mise au point du système de gestion du matériel, au ministère des Transports, est un exemple des lacunes sérieuses relevées relativement à la mise au point des systèmes financiers (voir le chapitre 13). Le projet au départ était modeste et devait être achevé dans un délai de deux ans. Six ans plus tard, il en coûte considérablement plus que l'on ne prévoyait à l'origine et le système à dû être revu pour tenir compte de l'évolution de la technologie informatique. La gestion du projet a été chancelante. Au cours des quatre premières années des travaux, quatre responsables différents du projet se sont succédé. Aucun budget officiel n'a été établi au départ. Il n'y avait aucune obligation officielle de rendre compte de l'évolution des coûts et il n'y avait pas, au niveau du projet, de contrôle des écarts. Les frais de mise au point et d'utilisation du système excèdent de beaucoup les avantages prévus au départ par le ministère. Selon le ministère des Transports, à la fin de 1988, une fois que tous les stocks auront été enregistrés dans le système, il y a tout lieu de croire que la valeur des avantages offerts sera supérieure aux coûts de la mise au point du système.

4.159 Aux dépassements de coûts s'ajoute le coût des occasions ratées ou celui des épargnes perdues. Par exemple, au chapitre 11, nous signalons les efforts déployés par le ministère des Approvisionnements et Services pour établir un système de fichiers chronologiques de paye qui puisse fournir une information qui aide au calcul des pensions des fonctionnaires fédéraux. Entrepris en 1978, les travaux de mise au point devaient permettre l'établissement d'un système destiné à remplacer le système manuel d'établissement de milliers de fiches sur lesquelles étaient inscrits les gains antérieurs des employés admissibles aux prestations de retraite. Il devait en coûter moins de 150 000 dollars. Neuf ans plus tard, 800 000 $ ont été consacrés au système, mais le ministère n'a pas réussi à mettre au point un système capable de produire des données suffisamment précises pour être utilisées. Il s'ensuit que les commis continuent toujours de remplir à la main les relevés des gains antérieurs.

4.160 Les ministères, une fois prise la décision de procéder à la mise au point des systèmes, acquièrent parfois matériels et logiciels sans avoir effectué d'analyse suffisamment poussée des risques, sans planification suffisante et, très souvent, sans avoir précisé toutes les caractéristiques techniques du système. Cela a engendré divers problèmes : mauvais choix du matériel et des logiciels, appareils trop ou pas assez puissants, incompatibilité du système avec les autres systèmes du ministère. Au ministère de l'Agriculture, par exemple, il y a eu établissement, en 1984, d'un système d'information financière couvrant l'ensemble du ministère. Ce système fonctionnait à l'aide d'un équipement qui n'est plus disponible sur le marché ou qui ne peut plus être maintenu, et très rapidement, l'on s'aperçut qu'il ne pouvait donner les résultats et le rendement souhaités. Les gestionnaires ont donc décidé d'établir des systèmes de comptabilité parallèles afin de pouvoir disposer de l'information dont ils avaient besoin. On prévoit remplacer le présent système pour un montant estimatif de 4,8 millions.

4.161 Le Conseil du Trésor envisage de publier d'autres lignes directrices pour les ministères sur la mise au point de nouveaux systèmes. Elles visent à régler certains des problèmes que nous avons signalés.

4.162 Les ministères devraient se doter de méthodes rigoureuses de gestion pour la mise au point des nouveaux systèmes et en imposer l'utilisation.

4.163 Il faudrait, pour la mise au point des nouveaux systèmes, procéder par étapes relativement modestes, d'une courte durée, en fonction d'objectifs précis et après avoir établi des budgets détaillés.

4.164 Tous les coûts engagés pour la mise au point de nouveaux systèmes devraient être comptabilisés et contrôlés, période par période et sur une base cumulative, par comparaison aux budgets prévus pour ces travaux afin que l'on puisse disposer d'une description précise de l'ensemble des coûts.

4.165 Les ministères devraient utiliser des techniques valables de gestion de projet afin de suivre l'évolution des travaux et d'établir à intervalles réguliers les avantages qui en découlent.

Rôle de la fonction financière

4.166 La gestion et le contrôle financiers constituent un volet de l'administration générale et deviennent donc le responsabilité des gestionnaires hiérarchiques. Les agents financiers ont cependant un rôle particulier à jouer : voir à ce que les gestionnaires disposent de l'information et des outils requis pour assumer leurs responsabilités financières.

4.167 En 1976, nous voyions le poste d'agent financier supérieur au sein des ministères comme un elément essentiel pour obtenir une gestion et un contrôle efficaces et efficients des deniers publics. Au plan organisationnel, nous indiquions que l'agent financier supérieur, dans chaque ministère, devait être membre de la haute direction. Ce qui est encore plus important, cette personne, à notre avis :

doit posséder une forte capacité de perception qui lui permette de saisir pleinement le contenu et la portée des politiques en vigueur et des politiques nouvelles proposées, à laquelle doit s'ajouter, dans le domaine financier, la compétence et l'expérience qui lui permettront de conseiller adéquatement son sous-chef et ses collègues de la haute direction sur la façon d'utiliser efficacement les techniques appropriées de gestion financière lors de la mise en oeuvre des programmes du ministère.

4.168 Tous les ministères examinés ont confié la fonction financière à un agent financier supérieur. Cette personne a habituellement le rang de sous-ministre adjoint et elle est toujours membre du conseil de direction du ministère. Les agents financiers supérieurs, pour la plupart, assument, en plus de leur fonction financière, d'autres responsabilités. Notre examen a surtout porté sur les fonctions exercées par les agents financiers qui relèvent directement de l'agent financier supérieur dans chaque ministère.

4.169 Le Guide d'administration financière du Conseil du Trésor décrit clairement les responsabilités confiées aux ministères au chapitre de l'administration financière et plusieurs d'entre elles sont confiées directement aux agents financiers. Ils en partagent d'autres avec les gestionnaires de programme.

4.170 Nous avons constaté un manque d'uniformité, d'un ministère à l'autre, pour ce qui est des rôles et des mandats confiés aux agents financiers supérieurs et des membres du groupe de la fonction financière, ce qui évidemment a une incidence sur leur efficacité. Ces rôles et mandats sont habituellement fonction de la nature et de l'évolution antérieure du ministère ainsi que des attitudes et des personnalités des personnes mises en cause.

4.171 Le Guide d'administration financière stipule que le groupe de la fonction financière a charge des systèmes et des contrôles financiers. Cela comprend la conception et l'utilisation de systèmes comptables et de systèmes internes de contrôle. Ces mécanismes permettent de voir à ce que les limites fixées pour les crédits et les affectations ne soient pas dépassées, à ce que des registres exacts soient tenus et à ce que les règlements en vigueur ainsi que les directives des organismes centraux sur le contrôle des dépenses, des recettes et des éléments d'actif soient respectés. Nous avons constaté que les personnes du groupe de la fonction financière, dans tous les ministères, voient à ce que les données comptables soient précises et fiables, que les fonds soient consacrés, à l'intérieur des limites budgétaires autorisées, à la réalisation des fins prévues par le Parlement. Tous les ministères ont mis au point des guides financiers qui précisent les diverses responsabilités, politiques, procédés et systèmes financiers. Le contrôle interne a constitué le principal objet d'attention des agents financiers qui, comme nous l'avons déjà indiqué, ont réussi à établir des contrôles financiers de base dans leurs ministères.

4.172 L'exercice de la fonction financière exige également de concevoir des systèmes financiers qui peuvent fournir aux gestionnaires des rapports financiers simples, opportuns, précis, cohérents et capables de leur fournir l'information financière dont ils ont besoin. Les gestionnaires, nous le répétons, n'ont confiance habituellement que dans la seule information qui leur est fournie sur le contrôle des affectations et des engagements. Dans les cas où les agents financiers ont charge de systèmes financiers, ces derniers se résument habituellement à des sytèmes de contrôle des dépenses. Les agents financiers n'ont pas, ou croient ne pas avoir charge des systèmes de mesure du rendement dont l'information pourrait être jointe aux données financières à des fins de gestion.

4.173 Les agents financiers devraient également faire le relevé du besoin d'information sur les coûts ainsi que recommander et mettre en oeuvre les techniques requises pour produire cette information. Peu de ministères disposent d'une information satisfaisante sur les coûts, un facteur qui limite le rôle des agents financiers, dans la préparation des budgets, à la formulation de directives et à la révision de leur présentation, pour la conformité.

4.174 Les gestionnaires des opérations ont charge de l'analyse des écarts entre les prévisions budgétaires et les sommes réelles dépensées. C'est alors que doivent être utilisées conjointement les données financières et les données sur les opérations

pour l'analyse de l'efficience des opérations et l'analyse de l'incidence de facteurs, par exemple le volume des activités, sur les coûts et les opérations. Les agents financiers devraient aider les gestionnaires des opérations dans l'exécution de cette tâche. Cela se produit rarement. Les données sur les opérations et les données financières proviennent de deux sources différentes et sont rarement intégrées et, pareillement, agents financiers et gestionnaires des opérations ont tendance à travailler séparément.

4.175 Les agents financiers supérieurs, en tant que membres de la haute direction d'un ministère, participent habituellement à la prise de décision. Leur rôle premier est d'évaluer les répercussions financières de ces décisions. Toutefois, s'ils ne possèdent pas d'information pertinente sur les coûts et les indicateurs opérationnels, leur participation au processus décisionnel ne peut être que marginale. Lorsque le groupe financier se voit confier la responsabilité de combiner à la fois les données sur les opérations et les données financières comme c'est le cas pour Emploi et Immigration Canada, le rôle d'examen critique prend beaucoup plus de sens.

4.176 Le manque de communication entre les agents de programme et les agents financiers nous a amenés à examiner la formation offerte dans le domaine financier aux personnes de ces deux groupes. Notre examen des cours offerts par la Commission de la Fonction publique aux personnes qui s'occupent de finances et aux gestionnaires de programme qui assument des responsabilités financières nous a poussés a formuler les conclusions suivantes :

4.177 La pièce 4.10 indique le temps alloué aux questions financières dans les divers cours ainsi que le nombre d'inscriptions pendant les quatre dernières années. Le contenu des cours est généralement axé sur les procédés et les systèmes de l'administration fédérale. Plusieurs des personnes inscrites étaient des commis, des employés de gestion et des gestionnaires de programme novices. Certaines personnes ont suivi plus d'un cours.

4.178 Environ 2 500 fonctionnaires appartiennent au groupe des agents financiers. Des changements importants ont été apportés aux systèmes et aux procédés de gestion depuis 1983, mais plusieurs agents financiers n'ont pas reçu de cours officiels de formation portant sur ces domaines.

4.179 Le Bureau du contrôleur général a récemment terminé une analyse des besoins de formation professionnelle des personnes rattachées à la fonction financière. À la suite de ces travaux, la Commission de la Fonction publique a commencé à modifier ses cours de manière à satisfaire ces besoins.

4.180 Pour terminer, disons qu'il y a eu une grande amélioration du contrôle financier au cours des dix dernières années. Le groupe de la fonction financière y est pour beaucoup. Ces personnes voient à ce qu'il y ait des données financières précises et des contrôles financiers satisfaisants pour la plupart des secteurs et à ce que les gestionnaires disposent de l'information pour garantir que les fonds sont utilisés aux fins prévues et dans les limites budgétaires autorisées.

4.181 Il reste que les personnes du groupe de la fonction financière n'ont été en mesure de jouer qu'un rôle limité dans le secteur de l'administration financière. Les agents financiers ne possédant pas d'information qui lie données sur les opérations et données financières, n'ont pu de manière générale fournir aux gestionnaires de programme une information qui leur ait servi à autres choses qu'à contrôler les dépenses. Cela restreint également leur capacité de faire un examen critique efficace des plans de dépense. Les rôles des agents financiers et des gestionnaires de programme dans le secteur de la gestion financière ne sont pas précis, et de ce fait, ceux qui assument la fonction financière ne peuvent fournir directives et conseils sur la manière de promouvoir des mesures d'économie, d'efficience et d'efficacité.

4.182 Les ministères devraient revoir les mandats des agents financiers afin d'en présenter une définition précise et d'harmoniser pour ces personnes mandat et responsabilités. Il faudrait que soit clairement précisé à qui revient la responsabilité d'intégrer les données financières et les données sur les opérations.

4.183 Il faudrait revoir les cours offerts aux agents de programme afin de leur fournir une formation financière satisfaisante qui leur permette de bien comprendre leurs responsabilités en ce domaine.

Rôles des organismes du Conseil du Trésor

4.184 Tout au cours du présent chapitre, nous avons rappelé que la gestion financière présente encore de sérieuses lacunes. Plusieurs d'entre elles sont propres à un ministère ou à un autre. La direction des ministères en cause doit prendre les mesures qui s'imposent pour corriger ces carences.

4.185 D'autres faiblesses sont communes à presque tous les ministères. Plusieurs de ces problèmes n'existeraient pas, ou seraient moins importants, si les lignes directrices générales avaient été appliquées ou si les organismes centraux accomplissaient ce que demande leur mandat. Pourquoi en est-il autrement? Nous croyons que notre examen de certains secteurs de base dont les organismes centraux doivent s'occuper nous a permis d'éclairer cette question.

4.186 Nous avons commencé par l'examen du rôle que le Conseil du Trésor attribue à ses organismes. Selon la Partie III du Budget principal du Secrétariat du Conseil du Trésor, ce dernier est l'administrateur général et l'employeur au sein de la fonction publique, responsabilité qu'il assume en vertu des dispositions de la Loi sur l'administration financière.

4.187 En ce qui a trait à la gestion des ressources financières du gouvernement, les aliénas 5(1)c) et d) de la loi donnent au Conseil du Trésor le pouvoir d'agir relativement à toutes les questions concernant :

-la gestion financière, notamment les prévisions budgétaires, les dépenses, les engagements financiers, les comptes, honoraires ou frais de fourniture de

services ou d'utilisation d'installations, les locations, les permis, les baux, les revenus provenant de l'aliénation de biens, ainsi que les méthodes que les ministères ou départements emploient pour gérer, enregistrer et comptabiliser les revenus reçus ou à recevoir de toute provenance;

-l'examen des plans et programmes des dépenses annuelles et des dépenses à plus long terme des divers ministères et départements du gouvernement, et l'établissement de l'ordre des priorités à ce propos.

4.188 Le Conseil du Trésor a reçu de vastes pouvoirs qui lui permettent d'assumer le mandat que lui confie la loi. Il peut faire des règlements et a le droit d'exiger qu'on lui remette «les comptes, relevés, états, documents, rapports ou renseignements que le Conseil estime nécessaires» pour l'exercice de ses fonctions.

4.189 Deux organismes relèvent du Conseil du Trésor - le secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général. Le secrétariat est chargé de faire des recommandations et de fournir des conseils au Conseil du Trésor en ce qui a trait aux politiques, aux directives, aux règlements et aux propositions de dépenses qui portent sur la gestion des ressources financières, humaines et matérielles du gouvernement. Le Bureau du contrôleur général a pour mission d'élaborer et de mettre en oeuvre de saines pratiques de gestion au sein de l'administration fédérale.

4.190 Le secrétariat du Conseil du Trésor est l'organe administratif du Conseil. Son objectif est «d'aider le Conseil du Trésor dans l'exécution de ses responsabilités légales en ce qui touche la gestion des ressources financières, humaines et matérielles de l'État.» La Partie III du Budget du secrétariat nous dit que ce dernier, en ce qui a trait à la gestion financière, analyse les plans et les programmes des ministères et recommande l'acceptation ou la modification des propositions spécifiques de dépenses afin :

-«de tenir compte de l'ordre de priorité que le gouvernement attribue aux objectifs;

-d'accroître l'efficacité des programmes actuels et envisagés;

-d'utiliser de façon plus efficace les années-personnes, les installations, l'équipement, le matériel et les approvisonnements destinés à l'exécution des programmes».

4.191 Dans le domaine de la gestion de l'information, il «élabore et interprète toutes les politiques régissant la gestion de l'information et s'assure de leur observation. Cette fonction comprend la gestion de la technologie de l'information».

4.192 Le Bureau du contrôleur général énonce son objectif de la façon suivante :

de voir à l'établissement et au maintien, au sein de l'administration fédérale, de pratiques de gestion valables par l'élaboration de politiques et de normes en matière de planification, de rapports et de contrôles financiers et

opérationnels, et par la promotion et le contrôle des perfectionnements apportés par les ministères et organismes dans leurs pratiques de gestion financière et opérationnelle.

4.193 Le Bureau du contrôleur général s'intéresse aux lois, politiques, directives et normes qui régissent le contrôle financier, la comptabilité, la gestion de la trésorerie et les systèmes de gestion des finances. Il s'occupe des normes qui régissent la présentation et le contenu du Budget des dépenses et des Comptes publics. Il fournit des conseils et de l'information, et fait des recherches, pour tous ceux qui s'occupent de gestion financière. Il promeut l'utilisation de services de vérification interne et de services d'évaluation des programmes dans les ministères, fournit aide et conseil à ces derniers pour le dépistage des lacunes, contrôle les processus et les systèmes utilisés au sein de l'administration fédérale, et rend compte de leur utilité.

4.194 Les problèmes que nous avons relevés et qui étaient communs à presque tous les ministères se rattachaient à trois des secteurs de responsabilités de ces deux organismes.

L'affectation des ressources

4.195 Le cadre du plan opérationnel est une cheville importante du système actuel utilisé pour l'affectation des ressources. Chaque ministère présente sa demande annuelle de crédits, pour le financement de ses programmes, à l'aide d'un plan opérationnel pluriannuel basé sur la structure établie dans le cadre du plan opérationnel. Toutefois, nous l'avons déjà signalé, peu de ces plans présentent un exposé des résultats significatifs à atteindre ou une indication précise des relations qui existent entre les objectifs, les ressources et les résultats au niveau de consolidation exigé par le Conseil du Trésor.

4.196 Nous admettons qu'il faille, pour des raisons strictement pratiques, que se fasse à partir d'un organisme central, l'affectation des ressources en un nombre restreint de regroupements. Il y a une limite au nombre de catégories d'affectation des ressources que les ministres peuvent, en toute logique, même de façon sommaire, examiner. L'évaluation qualitative et quantitative des résultats ne peut se faire qu'au niveau des opérations et, au sein de l'administration fédérale, ces dernières se comptent par milliers. Ces unités opérationnelles sont regroupées dans des programmes afin de faciliter l'affectation des ressources. Ces unités, nous l'avons dit, sont souvent si diverses que les mesures de l'efficacité et de l'efficience peuvent difficilement être consolidées de façon à donner une lecture significative des résultats, même s'il existait des mesures pour toutes ces unités.

4.197 Il existe rarement des évaluations de l'efficience, même aux niveaux d'intervention inférieurs, et peu parmi celles qui existent sont rattachées aux exigences financières. L'information fournie au Conseil du Trésor a habituellement été consolidée à un degré tel qu'elle en vient à n'avoir plus de sens.

4.198 Il est difficile d'obtenir des organismes centraux de l'information pour fins d'analyse. Les ministères, nous l'avons déjà indiqué, ne possèdent pas une bonne information sur la gestion financière. La situation est encore pire pour les organismes centraux qui doivent s'en remettre au système de comptabilité centrale du ministère des Approvisionnements et Services ou aux rapports que leur font parvenir les ministères. Le système de comptabilité centrale a été conçu pour produire des données financières à utiliser pour les Comptes publics et non pour servir d'outil de gestion. L'information fournie par les ministères souvent n'est pas homogène et il est donc difficile d'établir des comparaisons. Le Bureau du contrôleur général connaît ces problèmes et il a fait une enquête cette année auprès des utilisateurs de cette information afin de savoir ce qui leur manquait. Il a mis au point un plan d'intervention visant à combler ces lacunes.

4.199 Nous admettons que la formulation des décisions portant sur l'affectation des ressources ne pourra jamais être totalement objective. Des données socio-économiques influeront toujours sur la prise de décision. Néanmoins, il faut trouver réponse aux questions suivantes :

Comment est-il possible d'effectuer une répartition rationnelle des ressources si les mécanismes d'appoint ne peuvent fournir d'information fiable sur l'efficience et l'efficacité des opérations? Le degré de regroupement des opérations présentement exigé par le système de répartition des ressources est-il utile ou nécessaire?

Les systèmes d'information de gestion financière

4.200 Dans notre chapitre consacré à la gestion de l'informatique dans notre Rapport de 1983, nous recommandions que le Conseil du Trésor revoie, précise et, au besoin, renforce son rôle dans la gestion de la technologie informatique. Nous y déclarions que le Conseil, s'il ne désirait pas assumer de rôle prédominant en ce domaine, devait rapidement indiquer aux ministères les secteurs où ces derniers pourraient agir de leur propre initiative et les secteurs où il était plus urgent qu'ils interviennent.

4.201 Le Conseil du Trésor a jugé qu'il avait un rôle de chef de file à assumer en ce domaine et a mis sur pied un «groupe de travail chargé de l'informatique» Il n'en reste pas moins que les problèmes signalés dans les pages précédentes étaient les mêmes que ceux que nous avions relevés en 1983.

4.202 Il n'y a pas eu de modification du chapitre 440 du Manuel de la politique administrative depuis 1980. On y indique que :

la Direction de la politique administrative (ministère des Approvisionnements et Services) est chargée de l'élaboration, de la révision et de l'interprétation des politiques et des lignes directrices relatives à la planification, à l'acquisition, à l'exploitation et à l'évaluation de l'informatique. La Direction doit également examiner les projets ministériels et recommander les mesures à prendre. De plus, elle surveille l'évolution de l'informatique au sein du gouvernement et, de ce fait, participe à l'examen des projets et à l'évaluation du niveau des services des

opérations particulières; en outre, elle assure l'accessibilité à l'information relative à l'informatique au sein de la Fonction publique fédérale.

4.203 Malgré cette déclaration de principe, peu d'indices laissent croire que le secrétariat voit à ce que les ministères réussissent à terminer leurs projets d'élaboration de systèmes financiers dans les délais ou dans les limites budgétaires prescrits. Comme nous l'avons déjà indiqué, une fois qu'un système a été approuvé, il est possible que les coûts augmentent de façon importante sans que le secrétariat en soit au courant. Le seul mécanisme d'alerte qui semble exister, ce sont les demandes de fonds supplémentaires pour terminer une installation.

4.204 À notre avis, le présent processus de surveillance et de contrôle utilisé dans le cas des systèmes d'information financière ne fonctionne pas.

4.205 Il faut trouver réponse aux questions suivantes :

Qui est responsable de la mise en place des systèmes d'information financière : les organismes centraux ou les ministères? Quel rôle, dans le cadre de ce processus, doit être confié au Secrétariat du Conseil du Trésor et au Bureau du contrôleur général?

Les pratiques de gestion

4.206 Le Bureau du contrôleur général et le secrétariat du Conseil du Trésor ont tous deux publié une série de lignes directrices et de directives au cours des dix dernières années. Le Bureau du contrôleur général avait également pour mission de voir à ce que les ministères se dotent de services de vérification interne et de services d'évaluation des programmes.

4.207 Les organismes centraux ont connu une belle réussite au chapitre des contrôles financiers. Les agents financiers dans les ministères ont mis sur pied les mécanismes de contrôle requis et ces derniers sont surveillés régulièrement par les vérificateurs internes des ministères.

4.208 Leur succès, toutefois, a été moindre en ce qui a trait à la sensibilisation des gestionnaires à l'importance de l'efficience et de l'efficacité des opérations. La politique sur la mesure de l'efficience est la même depuis 1976. Aucune action concertée n'a été prise pour avoir l'assurance que les opérations qui se prêtent à ce genre d'évaluation y seraient soumises. Le Bureau du contrôleur général a plutôt fait porter ses efforts sur la mesure du rendement au niveau de regroupement des opérations à présenter dans les cadres des plans opérationnels ou dans la Partie III du Budget.

4.209 Ce ne sont pas là des résultats que les ministères utilisent pour leur gestion. Les organismes centraux ont surtout songé à mettre au point des systèmes et des procédés qui leur seraient utiles sans s'arrêter à ce dont les ministères avaient besoin pour gérer leurs activités. En l'absence d'indications claires de la part des

organismes centraux sur l'importance de connaître le degré d'efficience atteint à tous les niveaux d'activités, les ministères se sont efforcés de satisfaire aux exigences des organismes centraux tout en mettant au point d'autres systèmes permettant de combler leurs besoins ou, ce qui est plus regrettable, sans toutefois réussir à se doter d'un système satisfaisant.

4.210 Nous avons signalé dans les pages qui précèdent les problèmes que nous avions relevés dans les ministères aux chapitres de la planification et de la communication de l'information. Les lignes directrices publiées par les organismes centraux sont précises. Nous avons cependant trouvé peu d'indices indiquant que les organismes centraux connaissaient ces problèmes ou, si tel était le cas, qu'ils avaient suggéré ou pris les mesures correctives qui s'imposaient. Il n'existe pas de mécanisme d'obligation de rendre compte, bien que le régime d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministres soit conçu pour combler cette lacune.

4.211 Il faut pouvoir trouver réponse aux questions suivantes :

Où se trouve la ligne de partage entre la volonté de «laisser la gestion aux gestionnaires» et la nécessité de voir à ce que les ministères soient gérés de manière à ce que soient réalisés les objectifs fixés par le gouvernement?

De quels mécanismes disposent les organismes centraux pour déceler les problèmes dans les ministères? Que peut-on faire, et que doit-on faire, lorsque des problèmes sont relevés?

4.212 Notre étude, en résumé, nous a révélé que des améliorations importantes avaient été apportées aux contrôles financiers exercés au sein de l'administration fédérale. Les progrès accomplis par certains ministères, notamment au cours des deux dernières années, sont encourageants. La gestion financière, cependant, laisse encore à désirer. Les gestionnaires des ministères et les organismes centraux doivent pouvoir obtenir l'information requise pour comprendre les incidences financières des décisions à prendre, pour avoir la certitude que les opérations se déroulent en tenant dûment compte de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité et pour garantir qu'existent et que sont utilisés l'information et les mécanismes qui permettent de rendre compte de la gestion financière.

REVENU CANADA
DOUANES ET ACCISE

REVENU CANADA
DOUANES ET ACCISE

Table des matières

	Paragraphe
Introduction 5.1	
Données financières 5.7	
Contexte 5.9	
Étude de la gestion et du contrôle financiers	5.13
Étendue de la vérification	5.15
Contrôle financier 5.20	
Recettes fiscales 5.21	
Dépenses 5.23	
Gestion financière 5.24	
Planification et établissement du budget	5.25
Protocole d'entente 5.37	
Rapports 5.41	
Rôle de la fonction financière	5.46
Vérification interne 5.57	
Systèmes d'information de la gestion financière	5.61
Système du profil de la clientèle	5.63
Système de contrôle des dépenses financières	5.68
Stratégie informatique5.71	
Responsabilité en matière d'élaboration des systèmes	5.74

* * * * *

Programmes de remises	5.79
Renseignements fournis au Parlement au sujet des remises 5.85	
Évaluation des programmes de remises	5.102
Processus lourd 5.107	
Remises spéciales pour entrée temporaire	5.112

Pièces

5.1Sources principales de recettes fiscales
5.2Cadre du plan opérationnel - Explication des termes principaux
5.3Éléments du cadre du plan opérationnel
5.4Remises signalées en 1985-1986
5.5Remises d'impôt, de droits ou de peine
5.6Ce qui est signalé en vertu du Programme d'entrée temporaire
5.7Exemple d'annexe de décret de remise pour entrée temporaire -Avant 1982

-Après 1986

REVENU CANADA
DOUANES ET ACCISE

Introduction

5.1 Revenu Canada, Douanes et Accise, joue un rôle important dans la mise en oeuvre des politiques socio-économiques du gouvernement. En plus de percevoir des droits et des taxes, le secteur Douanes du ministère joue un rôle de premier plan dans la lutte contre la contrebande de stupéfiants, l'immigration illégale et l'importation de matériel pornographique, et dans l'interception des terroristes à la frontière. D'autre part, l'Accise perçoit des droits et taxes auprès de fabricants et de grossistes détenteurs de licence ainsi que de distillateurs, de brasseurs et de fabricants de produits du tabac. Sur le plan de la politique économique, le ministère participe à la mise en oeuvre des ententes commerciales multilatérales conclues par le Canada.

5.2 Le ministère du Revenu national comporte deux volets, soit Impôt et Douanes et Accise, qui fonctionnent comme des ministères indépendants et sont comptables au ministre du Revenu national. Chacune des deux entités est dirigée par un sous-ministre. Dans le présent chapitre, l'expression «ministère», «Douanes et Accise» ou «Revenu Canada» désigne le ministère du Revenu national, Douanes et Accise.

5.3 L'objectif de Douanes et Accise, tel qu'il est énoncé dans la Partie III du Budget des dépenses, comporte trois volets :

-voir à ce que tous les droits, toutes les taxes et tous les autres prélèvements applicables soient imposés, perçus et, le cas échéant, remboursés;

-contrôler, pour la protection de l'industrie et de la société canadiennes, la circulation des gens, des marchandises et des moyens de transport qui entrent au pays ou qui en sortent, afin d'assurer le respect de la loi; et

-protéger l'industrie canadienne contre tout préjudice réel ou éventuel que peut causer l'importation effective ou envisagée de marchandises sous-évaluées ou subventionnées, ainsi que d'autres genres de concurrence étrangère déloyale.

5.4 Le ministère se fonde sur le principe selon lequel la majorité des gens se conforment volontairement aux lois que Douanes et Accise applique, surtout lorsqu'ils sont bien renseignés. Ainsi, Douanes et Accise peut concentrer son activité d'exécution sur le faible pourcentage de personnes qui essaient de se soustraire à la loi.

5.5 Douanes et Accise est structuré en trois secteurs d'activité : les Douanes, l'Accise et l'Administration ministérielle. Les Douanes appliquent la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes, la Loi sur les mesures spéciales d'importation, la Loi sur la compétence extracôtière du Canada pour les douanes et l'accise, et la Loi sur l'exonération de droits. Le programme s'occupe surtout des voyageurs canadiens et internationaux, des fabricants canadiens, ainsi que des importateurs et des exportateurs. Son mandat englobe l'application de centaines de décrets du conseil qui prévoient la remise de droits ou de taxes ou les deux. Par ailleurs, l'Accise applique la Loi sur l'accise ainsi que la Loi sur la taxe d'accise et elle s'occupe principalement de percevoir les taxes de vente et d'accise à l'égard des marchandises nationales et importées, les droits d'accise sur l'eau-de-vie et le tabac, ainsi que les taxes sur les produits énergétiques. L'Accise s'occupe aussi de l'octroi de licences aux fabricants et aux grossistes, ainsi que du contrôle réglementaire des distilleries et des brasseries. Enfin, l'Administration ministérielle regroupe les services centraux administratifs et fonctionnels qui sont nécessaires pour soutenir les activités de Douanes et Accise.

5.6 Outre ce qui précède, Douanes et Accise applique en partie près de 70 lois au nom d'autres ministères, notamment le ministère de l'Agriculture, Santé et Bien-être Canada, le ministère de la Consommation et des Corporations, le ministère de l'Expansion industrielle régionale, Statistique Canada ainsi que la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Données financières

5.7 La perception des recettes est une responsabilité importante du ministère. La pièce 5.1 montre de façon détaillée les recettes fiscales perçues par Douanes et Accise au cours de la période allant de 1984-1985 à 1986-1987. Les Comptes publics indiquent qu'en 1985-1986, des remises totalisant environ 1 milliard de dollars ont été accordées.

5.8 En 1985-1986, le ministère a utilisé 10 210 années-personnes et dépensé 415 millions de dollars. Environ 85 p. 100 de ces dépenses étaient liées au personnel, tandis que 15 p. 100 étaient des frais de fonctionnement et des coûts en capital. Une fraction importante des dépenses servait à contrôler les personnes, les marchandises et les moyens de transport qui entrent au Canada, ainsi qu'à protéger l'industrie canadienne.

Contexte

5.9 La direction du ministère doit relever de nombreux défis. Au cours des deux dernières années, des changements importants ont été apportés aux lois appliquées par Douanes et Accise. La Loi sur les douanes, qui datait de 118 ans, a été remplacée en 1986 par une nouvelle loi dont les dispositions devraient accélérer le traitement douanier des marchandises importées tout en simplifiant les formalités administratives pour le gouvernement et les gens d'affaires. Une nouvelle Loi sur

l'exonération de droits a modifié le fondement législatif régissant les dégrèvements tarifaires. En outre, des budgets, des motions de voies et moyens, la réforme fiscale, des modifications à la Loi sur l'accise et à la Loi sur la taxe d'accise, ainsi que le Programme de ristourne de la taxe sur le carburant ont contribué à façonner l'environnement de l'Accise.

5.10 Le ministère est en voie d'apporter des changements à un grand nombre de ses systèmes afin de pouvoir s'adapter aux changements rapides qui caractérisent le milieu du transport, des communications et de la technologie informatique. Par exemple, le ministère compte mettre en oeuvre, en 1988, un nouveau système automatisé pour le secteur commercial qui permettra aux importateurs admissibles de dédouaner rapidement leurs marchandises sur présentation d'un minimum de documents.

5.11 Au moment de notre vérification, nous avons relevé plusieurs initiatives qui ont ou qui pourraient avoir des répercussions importantes pour Douanes et Accise. Parmi celles-ci, notons le droit à l'exportation sur les produits de bois-d'oeuvre, les mesures prises pour lutter contre la contrebande de stupéfiants, la législation proposée en matière de pornographie, les nouvelles règles régissant l'immigration, ainsi que les négociations sur le libre-échange. Des changements à la taxe de vente ont aussi été proposés dans le Livre blanc sur la réforme fiscale qui a été déposé le 18 juin 1987.

5.12 Par suite de la décision du gouvernement de réduire ses années-personnes et ses dépenses, le ministère a élaboré un plan de réduction des années-personnes et des coûts qui prévoit une coupure de 954 années-personnes d'ici 1990-1991.

Étude de la gestion et du contrôle financiers

5.13 Entre 1974 et 1976, notre Bureau a effectué une Étude de la gestion et du contrôle financiers dans l'ensemble de la fonction publique. Depuis, le gouvernement a affecté beaucoup de ressources pour améliorer la gestion et les contrôles financiers; il a notamment créé le Bureau du contrôleur général, adopté le Système de gestion des secteurs de dépenses et instauré la Partie III du Budget des dépenses. Le contexte financier dans lequel évolue le gouvernement a aussi changé. Les déficits sont importants et les restrictions sont maintenant devenues un mot d'ordre. En conséquence, une gestion et un contrôle financiers efficaces sont très importants.

5.14 Depuis 1975, le ministère a apporté de nombreuses améliorations à ses activités de gestion et de contrôle financiers, particulièrement pour ce qui est de mesures visant l'ensemble du gouvernement. Il a notamment établi une Direction de la gestion ministérielle, un Comité des priorités, un Plan d'amélioration de la gestion, un Cadre du plan opérationnel, la Partie III du Budget des dépenses et une fonction d'évaluation des programmes; il a aussi réorganisé et amélioré la fonction de vérification

interne, élaboré un système de mesure de la performance, adopté l'utilisation de contrats de responsabilité, ainsi que rationalisé et amélioré les systèmes de planification et de rapport pour la gestion. Le 5 juin 1987, Douanes et Accise devenait le premier ministère à signer un protocole d'entente avec le Conseil du Trésor dans le cadre de l'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministres.

Étendue de la vérification

5.15 Douanes et Accise faisait partie de l'étude d'envergure gouvernementale de la gestion et du contrôle financiers dont il est question au chapitre 4.

5.16 Dans le cadre de notre vérification de la gestion et du contrôle financiers du ministère, nous avons recensé, évalué et testé les systèmes de recettes en place au cours de 1986-1987. Cette démarche visait à déterminer si les quelque 20,6 milliards de dollars perçus à titre de recettes par Douanes et Accise étaient bien protégés et comptabilisés.

5.17 Nous avons passé en revue les systèmes de planification du ministère et les systèmes d'élaboration du budget de la direction de l'Accise. Parallèlement, nous avons aussi étudié le protocole d'entente liant le ministère et le Conseil du Trésor. Les rapports établis au niveau ministériel pour la haute direction, les organismes centraux et le Parlement ont aussi été passés en revue. Par ailleurs, nous avons effectué une étude des systèmes de planification, d'établissement du budget et de présentation de rapports afin de déterminer si le ministère planifie bien l'utilisation de ses ressources et s'il peut être tenu responsable des résultats atteints. Nous avons aussi procédé à un examen de la fonction financière afin de voir de quelle façon elle remplissait son rôle en ce qui a trait à la gestion et au contrôle financiers, en particulier au niveau des conseils et de l'aide fournis dans le cadre des initiatives. La fonction de vérification interne a aussi été examinée afin de voir si elle respectait les normes de vérification interne établies par le Bureau du contrôleur général.

5.18 Nous avons examiné deux systèmes d'information financière du ministère, le Système du profil de la clientèle et le Système de contrôle des dépenses financières, afin de déterminer si l'élaboration des systèmes se faisait en tenant dûment compte des critères d'économie et d'efficience et si elle se traduisait par des renseignements utiles pour la gestion financière.

5.19 Les programmes de remises appliqués par le ministère prévoient un dégrèvement tarifaire pour les importateurs et l'industrie canadienne ou facilitent le déplacement international des marchandises et du matériel. Notre examen de la gestion financière de ces programmes a été fait de façon semblable à l'examen des programmes de dépenses directes. Nous avons notamment examiné les renseignements fournis au Parlement concernant les programmes de remises, vérifié si l'on avait mis en place les mécanismes voulus pour mesurer l'efficacité des programmes

de remises et en faire rapport, et évalué le degré d'observation en ce qui a trait aux programmes de remises.

Contrôle financier

5.20 Le contrôle financier sous-entend que les biens appartenant au gouvernement doivent être dûment inscrits et protégés, et que les données comptables doivent être exactes et fiables. Les fonds doivent être dépensés uniquement pour les fins énoncées et en respectant les limites approuvées par le Parlement. Pour Douanes et Accise, les éléments d'actif les plus importants sont l'argent liquide et les comptes débiteurs. Douanes et Accise dispose de systèmes pour calculer et percevoir les recettes, pour en rendre compte, ainsi que pour traiter les millions de documents reçus chaque année. Ces systèmes ont été conçus de façon à faciliter l'observation volontaire, par les importateurs et les contribuables, des diverses lois et des divers règlements pertinents.

Recettes fiscales

5.21 Dans le cadre de notre vérification, nous avons recensé, évalué et testé les systèmes de recettes afin de déterminer si ces dernières étaient protégées et dûment inscrites. Notre démarche n'a pas englobé les activités d'exécution, telles que la vérification visant les contribuables, et n'a pas inclus une évaluation des «pertes de recettes». Les pertes de recettes représentent la différence entre l'argent qui serait perçu en supposant une observation de la loi à 100 p. 100 et la somme qui est effectivement perçue.

5.22 Nous avons conclu que, pour l'exercice 1986-1987, relativement à tous les points importants et conformément à la Loi sur l'administration financière et aux autres textes législatifs pertinents :

-le système de contrôle interne est satisfaisant et donne une garantie raisonnable que les sommes reçues ont été inscrites et déposées;

-les sommes reçues sont correctement affectées et elle sont comptabilisées conformément aux politiques comptables du gouvernement du Canada et d'une manière qui correspond à celle de l'année précédente; et

-les comptes clients tenus par la Direction de l'Accise pour les taxes et les droits ont été correctement déclarés et incluaient les remises et cotisations faites.

Dépenses

5.23 En 1985-1986, Douanes et Accise a dépensé approximativement 415 millions de dollars. Nous n'avons relevé aucun cas où ces fonds ont été dépensés à des fins autres que celles qui avaient été autorisées. Nous avons examiné l'utilisation

des crédits par le ministère au cours de la période allant de 1983-1984 à 1985-1986. Le ministère a respecté les niveaux de dépenses approuvés par le Parlement.

Gestion financière

5.24 La gestion financière au sein du gouvernement se fonde en partie sur le concept voulant que des fonds soient votés et administrés en fonction d'un plan, puis, que leur affectation fasse l'objet d'un rapport d'évaluation en fonction de ce plan. Les gestionnaires doivent se servir de ces fonds pour administrer les activités de façon économique, efficiente et efficace, et ils doivent être en mesure de rendre compte de ce qu'ils ont fait avec l'argent qui leur a été confié.

Planification et établissement du budget

5.25 Afin d'appliquer les concepts de gestion financière, le gouvernement a conçu un système de planification appelé le Système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD). En vertu du SGSD, chaque ministère doit préparer un Cadre du plan opérationnel. Le chapitre 4 traite du Cadre du plan opérationnel dans les paragraphes 4.74 à 4.80. Les principaux termes du Cadre du plan opérationnel sont expliqués dans la pièce 5.2. Les Cadres du plan opérationnel sont conçus de façon à servir de structure de base à la présentation de programmes d'affectation de ressources et d'obligation de rendre compte. Ils visent à fournir le cadre à l'intérieur duquel les ministères gèrent les ressources, puis présentent les résultats au Parlement dans la Partie III du Budget des dépenses. Les Cadres du plan opérationnel devraient définir ce que le ministère compte accomplir et faire le lien entre les niveaux des ressources et les résultats, ainsi qu'entre les résultats et les objectifs. La pièce 5.3 illustre une partie du Cadre du plan opérationnel de Douanes et Accise.

5.26 Au chapitre 4, nous avons conclu qu'à l'échelle du gouvernement, dans leur forme actuelle, les Cadres du plan opérationnel ne sont pas des outils utiles pour prendre des décisions objectives concernant l'affectation des ressources et ne fournissent pas une base suffisante pour l'obligation de rendre compte. Le chapitre 4 mentionne plusieurs raisons qui expliquent les failles des Cadres du plan opérationnel. On peut les résumer ainsi : les objectifs de programmes sont souvent vastes et flous; il est difficile de traduire ces objectifs en résultats clairs et mesurables; enfin, les indicateurs de rendement aux niveaux opérationnels peuvent rarement être reliés aux objectifs de programmes. Pour cette raison, nous recommandons, dans le chapitre 4, que le Conseil du Trésor réexamine les Cadres du plan opérationnel. Cette démarche suppose que le Conseil du Trésor travaille avec les ministères pour corriger ces lacunes.

5.27 Malgré ces faiblesses inhérentes, nous avons constaté que Douanes et Accise a réalisé des progrès dans l'élaboration et la mise en oeuvre de son Cadre du plan opérationnel. Ces progrès se sont traduits par une définition plus claire des activités du ministère et des objectifs généraux de ces activités. Toutefois, il existe

encore des secteurs où Douanes et Accise peut apporter des améliorations selon les exigences prescrites par le Conseil du Trésor. Dans l'ensemble, le Cadre du plan opérationnel de Douanes et Accise ne fournit pas au ministère un cadre complet de responsabilité qui lui permette de planifier et de gérer l'utilisation efficiente et efficace de ses ressources afin d'atteindre des résultats et des objectifs, puis d'en rendre compte.

5.28 Le Cadre du plan opérationnel ne traite pas directement des «pertes de recettes» qui, comme nous l'avons déjà mentionné, correspondent à la différence entre les recettes qui auraient dû être perçues et celles qui ont effectivement été perçues. L'une des responsabilités du ministère est «la perception de tous les droits d'accise», ainsi que le stipule la Loi sur le ministère du Revenu national. Cela se reflète dans une partie de l'objectif du ministère qui est de «voir à ce que tous les droits, toutes les taxes et tous les autres prélèvements applicables soient imposés, perçus et, le cas échéant, remboursés». La mesure des «pertes de recettes» pourrait être un indicateur-clé de l'efficacité qui serve à déterminer si cette partie de l'objectif est atteinte. Ces pertes ne sont pas examinées d'une façon directe dans les énoncés de résultats et de liens ou dans les indicateurs de rendement. Nous admettons que cette démarche pourrait être difficile à effectuer, mais nous croyons que des solutions de rechange seraient utiles et pourraient être élaborées.

5.29 Le Cadre du plan opérationnel exige que les résultats soient énoncés et qu'un lien soit établi entre ceux-ci et les objectifs ainsi que les ressources. Selon nous, les énoncés de résultats de Douanes et Accise ne sont pas aussi utiles qu'ils pourraient l'être parce qu'ils ne sont pas exprimés en termes quantitatifs ou qualitatifs ou une combinaison des deux. Ils ne sont pas exprimés en mesures telles que des indicateurs du niveau de service, de la productivité ou de l'efficacité. En raison de l'absence de tels indicateurs, il est difficile de déterminer si les résultats souhaités sont atteints et s'ils contribuent aux objectifs du programme.

5.30 Nous avons constaté que le Cadre du plan opérationnel ne fait pas clairement le lien entre les ressources utilisées et les résultats obtenus. Par ailleurs, il n'est pas clair non plus de quelle façon un changement au niveau des ressources influerait sur les résultats. Les ressources utilisées pour en arriver à un résultat ne sont exprimées en termes ni de dollars, ni d'années-personnes, que ce soit dans les documents justificatifs envoyés aux organismes centraux ou dans la Partie III du Budget des dépenses. Ainsi, il est difficile de déterminer si les fonds ont été utilisés d'une manière efficace ou efficiente pour atteindre les résultats.

5.31 Par exemple, l'énoncé des résultats pour le sous-élément Interprétation fiscale se lit ainsi :

> Les contribuables admissibles sont identifiés et une licence leur est octroyée; les titulaires de licence, les demandeurs de remboursement et les autres membres du public touchés par la loi se voient fournir des renseignements et des interprétations concernant leurs droits et

obligations en ce qui a trait à la législation, à la politique et aux procédures administratives qui portent sur l'Accise.

Cet énoncé et l'énoncé de son lien avec les ressources sont exprimés en fonction d'un résultat important : les décisions écrites qui sont rendues. Cet indicateur est incomplet parce qu'il ne précise pas si tous les résultats ont été atteints, c'est-à-dire qu'il ne précise pas si l'information a été fournie aux contribuables et si les contribuables admissibles ont été identifiés et se sont vus octroyer une licence. De même, étant donné que l'établissement de décisions écrites ne justifie qu'une partie des années-personnes affectées à cette fonction, l'indicateur ne peut pas être utilisé pour justifier les ressources employées.

5.32 Le ministère reconnaît que des améliorations sont nécessaires. Dans leur protocole d'entente, le ministère et le Conseil du Trésor conviennent que Douanes et Accise doit améliorer ses énoncés de résultats et de liens, et qu'il doit établir des mesures des résultats en termes de niveau de service, de productivité et d'efficacité.

5.33 Les faiblesses qui caractérisent le Cadre du plan opérationnel se retrouvent aussi dans les processus de planification, d'établissement du budget et de présentation de rapports où l'on retrouve les mêmes mesures incomplètes. Nous avons constaté que les niveaux d'argent et d'années-personnes nécessaires aux activités courantes demeuraient inchangés, tandis que des rajustements étaient faits pour les nouvelles initiatives ou les coupures dans le budget. Nous nous attendions à des procédures périodiques au niveau ministériel, de la nature des revues des services votés, pour revoir les opérations courantes. Les nouvelles questions ou initiatives sont classées en ordre de priorité, mais il n'y a pas d'ordonnancement de l'ensemble des activités qui permettrait de repérer les occasions de faire une meilleure utilisation des ressources disponibles.

5.34 Nous nous attendions à ce que le ministère dispose d'un mécanisme pour tenir les gestionnaires responsables des résultats et aussi de l'utilisation économique, efficiente et efficace des ressources. Douanes et Accise a élaboré des contrats de responsabilité, des profils de postes de gestion ainsi que des rapports d'appréciation et d'évaluation qui englobent la notion de responsabilités des gestionnaires. Le contrat de responsabilité sert à préciser les secteurs dont le gestionnaire sera tenu responsable. Des plans de travail servent de base à ces contrats. D'une façon générale, les gestionnaires sont jugés responsables en ce qui a trait aux charges de travail cibles et aux indicateurs de rendement contenus dans leurs plans de travail. À ce niveau, le lien entre les ressources et les résultats est clair.

5.35 Toutefois, ce n'est plus le cas lorsque le ministère tente de regrouper les objectifs et extrants de niveau inférieur. Les indicateurs utilisés dans le Cadre du plan opérationnel (c.-à-d. un extrant important) ne sont pas utiles aux fins de mesure de l'énoncé des résultats. Comme nous l'avons déjà mentionné, il n'existe aucun lien clair entre l'utilisation des ressources et les résultats atteints. La responsabilité des

gestionnaires pour ce qui est de l'affectation efficace et efficiente des fonds en vue d'atteindre les résultats énoncés n'est toujours pas établie comme il se doit.

5.36 Revenu Canada, Douanes et Accise, devrait améliorer ses énoncés en ce qui a trait aux résultats et aux liens, ainsi que ses indicateurs de rendement et les intégrer dans le Cadre du plan opérationnel et dans les processus de planification, d'établissement du budget et de rapports du ministère.

Commentaire du ministère *: Le ministère s'est engagé à améliorer son Cadre du plan opérationnel (CPO) en 1985 au moment où le Conseil du Trésor approuvait sa mise en application. Il a alors reconnu qu'il lui fallait améliorer ses énoncés en ce qui a trait aux résultats et aux liens, ainsi que ses indicateurs du rendement et les intégrer dans ses processus de planification, d'établissement du budget et de rapports, et il a fait des efforts en ce sens. Il a davantage formalisé son engagement dans le protocole d'entente sur l'APRM qu'il a signé avec le Conseil du Trésor. Il a prévu examiner le CPO de concert avec le Conseil du Trésor et mettre à exécution les modifications jugées appropriées d'ici le mois de septembre 1988. Le CPO actuel est déjà entièrement intégré aux systèmes de planification et de présentation de rapports du ministère.*

Protocole d'entente

5.37 L'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministres (APRM) vise à accentuer la responsabilité du ministère, à améliorer sa capacité de réaffecter les ressources, à augmenter ses pouvoirs et à réduire les exigences de rapport aux organismes centraux. Douanes et Accise a été le premier ministère à signer un protocole d'entente avec le Conseil du Trésor. Il s'agissait là d'un effort important fait par le ministère pour relever les défis liés à l'accroissement des pouvoirs et responsabilités du ministre. Cette initiative reflète aussi l'engagement pris par la haute direction de collaborer étroitement avec le Conseil du Trésor en vue d'améliorer le Cadre du plan opérationnel ainsi que les mesures de rendement du ministère. Ces améliorations doivent être intégrées aux processus de planification, d'établissement de budgets et de présentation de rapport et elles devraient se traduire en fin de compte par une obligation de rendre compte au Conseil du Trésor plus rigoureuse. Ces améliorations sont nécessaires pour atteindre les buts de l'APRM.

5.38 Le protocole d'entente accorde une certaine souplesse dans la réaffectation des ressources, notamment en permettant de faire appel à des étudiants à longueur d'année. Il a aussi augmenté les pouvoirs du ministère dans quatre secteurs, par exemple en augmentant les pouvoirs d'approbation des projets de construction. Nous croyons qu'il ne s'agit là que de la première étape d'une démarche visant à accorder à la gestion de Douanes et Accise une plus grande souplesse ainsi que des pouvoirs accrus. Le protocole tenait compte de cet état de fait. Il prévoit la tenue de discussions permanentes entre le ministère et le Conseil du Trésor.

5.39 Nous sommes préoccupés par le fait que le ministère ne peut renforcer l'obligation de rendre compte avant d'avoir amélioré son Cadre du plan opérationnel. Le Conseil du Trésor et le ministère ont convenu du mois de septembre 1988 comme date de modification du Cadre du plan opérationnel de Douanes et Accise. Cette date coïncide avec le milieu de la période de validité de trois ans du protocole d'entente. Les modifications engloberaient une amélioration des énoncés de résultats et de liens, ainsi que des indicateurs de rendement. Tant que ces modifications ne seront pas faites, le cadre de responsabilité en place ne sera pas complet.

5.40 Le Conseil du Trésor contrôlera le rendement du ministère en rencontrant sa direction et en étudiant les rapports ministériels. Au moment de notre vérification, le Conseil du Trésor et Douanes et Accise n'avaient pas établi de façon définitive les exigences de présentation de rapport. L'ébauche préliminaire préparée par le Conseil du Trésor prévoit que le ministère mette à la disposition de cet organisme un bon nombre de rapports de gestion. Par ailleurs, le ministère serait tenu de préparer un rapport annuel de gestion renfermant, entre autres, les observations du sous-ministre concernant le rendement global du ministère, une explication des écarts importants par rapport aux objectifs, des propositions de modification au protocole d'entente, ainsi qu'un résumé des constatations découlant d'une vérification interne et d'une évaluation de programmes. Nous nous demandons si cette situation entraînera une réduction du nombre de rapports sur les activités de la gestion, ce qui est l'un des buts de l'APRM. Les deux parties ont reconnu dans le protocole qu'une clarification et une rationalisation plus poussées des exigences de présentation de rapports sont nécessaires et se sont engagées à le faire avant le 30 septembre 1987.

Rapports

5.41 La présentation de rapports fait partie intégrante de la responsabilité financière. À Douanes et Accise, nous avons étudié les rapports préparés au niveau ministériel pour la haute direction, la Partie III du Budget des dépenses, et le Rapport annuel du ministère.

5.42 Nous avons constaté que la présentation des rapports destinés à la haute direction et portant sur les dépenses était satisfaisante et se faisait en temps opportun. Ce n'était toutefois pas le cas des rapports sur les recettes. On avait cessé la présentation d'un rapport analytique trimestriel des recettes. Étant donné que le ministère est un grand percepteur de recettes, il doit pouvoir disposer de renseignements et d'analyses appropriés en ce qui a trait aux recettes. Le ministère nous a informés qu'il rétablira la présentation de rapports analytiques trimestriels sur les recettes.

5.43 Le ministère a apporté des améliorations en ce qui a trait à la présentation de ses rapports sur les initiatives. Ces rapports sont présentés en temps opportun; toutefois, on ne fait toujours pas état, à la haute direction, des progrès

accomplis en fonction de chaque étape. Les rapports sur le rendement du ministère, qui existaient au moment de notre vérification, n'étaient ni présentés en temps opportun ni complets. Ils ne pouvaient pas servir de base au document de responsabilité que le ministère s'est engagé à fournir dans le protocole d'entente. Douanes et Accise était conscient de ces faiblesses dans ses rapports sur le rendement et était à prendre des mesures pour améliorer la situation.

5.44 La Partie III du Budget des dépenses de Douanes et Accise présentait un aperçu suffisant pour permettre une compréhension globale de la structure du ministère. Toutefois, on n'y a pas démontré comme il se doit l'atteinte des résultats ou l'efficacité du programme, ni justifié les ressources demandées et utilisées. Les recettes de 18,6 milliards de dollars pour 1985-1986, déclarées dans la Partie III, ne concordent pas avec les recettes de 16,9 milliards de dollars déclarées dans les Comptes publics ou dans le Rapport annuel du ministère. Aucune explication ou conciliation de ces écarts n'est faite pour le lecteur. Aucune mention n'est faite dans la Partie III de remises totalisant 1 milliard de dollars.

5.45 Le Rapport annuel du ministère a été produit à temps, à un coût raisonnable et il ne répétait pas les renseignements contenus dans les Comptes publics ou dans la Partie III du Budget des dépenses.

Rôle de la fonction financière

5.46 Le Conseil du Trésor définit la fonction financière comme une activité englobant l'établissement, le fonctionnement, l'entretien et le contrôle des systèmes liés au budget, à la comptabilité et aux rapports financiers, systèmes qui sont nécessaires pour satisfaire aux exigences du Parlement, des organismes centraux ainsi que de la gestion du ministère aux fins de divulgation, de responsabilité et de contrôle sur le plan financier. Cette fonction doit permettre aux gestionnaires de disposer de renseignements, de conseils et de services d'ordre financier qui soient fiables, complets et pertinents.

5.47 Le sous-ministre adjoint, Direction de la gestion ministérielle, est l'agent financier supérieur du ministère. Bien que certains aspects de la gestion financière relèvent de chefs de service, notre étude a été axée sur les fonctions accomplies par les agents financiers qui relèvent directement de l'agent financier supérieur.

5.48 Depuis notre première Étude de la gestion et du contrôle financiers, le ministère a amélioré sa fonction financière. L'agent financier supérieur a des pouvoirs et des responsabilités suffisants en ce qui a trait à toutes les fonctions de gestion et de contrôle financiers.

5.49 Conséquemment à notre vérification de 1987, nous sommes d'avis que les responsabilités en matière de contrôle financier qui sont rattachées à la fonction financière sont appropriées. Le ministère compte maintenant un grand nombre d'employés qui possèdent les compétences et l'expérience requises. On a rédigé des manuels financiers et administratifs détaillés qui définissent les responsabilités, politiques, systèmes et procédures sur le plan financier. Il existe des contrôles internes appropriés en ce qui a trait aux recettes.

5.50 Bien que le contrôle financier soit satisfaisant, il n'en n'est pas de même de la gestion financière. Dans le présent chapitre, nous signalons un certain nombre de secteurs où, selon nous, la fonction financière devrait jouer un rôle plus marqué dans la gestion financière, notamment :

-l'élaboration de meilleurs énoncés des résutats et des liens dans le Cadre du plan opérationnel;

-l'amélioration des renseignements sur la mesure du rendement afin de mieux évaluer les résultats;

-la présentation, aux organismes centraux et au Parlement, de meilleurs renseignements concernant le rendement et l'utilisation des ressources;

-de meilleures analyses des répercussions financières découlant des initiatives;

-l'amélioration des données financières dans les projets d'élaboration de systèmes; et

-l'amélioration des activités de planification, de présentation de rapports et de comptabilité en ce qui a trait aux remises.

5.51 Revenu Canada, Douanes et Accise, devrait s'assurer que la fonction financière joue un rôle plus important dans la gestion financière.

Commentaire du ministère *: Le ministère possède les infrastructures nécessaires pour assurer une bonne gestion financière. Il a déjà amélioré les processus et il continuera de le faire de manière à renforcer le rôle que joue la fonction financière dans la gestion financière. Certains de ces changements sont soit en marche, soit prévus : rendre plus importante la fonction financière dans les directions et les opérations extérieures; améliorer l'information sur la justification des ressources et le rendement; étoffer l'analyse des nouvelles initiatives avant leur mise en application.*

5.52 Gestion des initiatives. Afin de déterminer si l'on avait fait les analyses financières voulues pour appuyer les décisions de la direction, nous avons effectué une vérification du Programme d'aide aux contribuables, qui est une nouvelle initiative, ainsi que de 4 des 11 mesures de réduction du ministère, qui représentent 45 p. 100 des

réductions en années-personnes proposées dans le Plan de réduction des années-personnes et des coûts.

5.53 Nous avons constaté que les initiatives examinées avaient été entreprises sans analyses financières satisfaisantes. L'une d'entre elles, le Programme d'aide aux contribuables (PAC), visait à améliorer le degré d'observation, par les contribuables, des lois et règlements en vigueur. Les ressources pour le PAC découlaient d'un redéploiement au sein de la direction de l'Accise en vue de fournir aux contribuables des renseignements meilleurs et plus opportuns, de même qu'un accès plus facile aux spécialistes. Le ministère a mis sur pied le PAC après avoir effectué une étude sur l'attitude des contribuables et les services au public. Toutefois, il n'a pas suffisamment étudié les répercussions financières du PAC sur les recettes du gouvernement, ni les conséquences de l'affectation de ressources à cette activité.

5.54 Nous avons étudié les réductions visant le Programme d'amélioration des opérations postales et le Décret de remise sur les expéditions de faible valeur. Ce dernier englobait deux décrets de remise : le Décret de remise relatif aux importations par la poste et le Décret de remise visant les importations par messageries. Les deux projets visaient à réduire les ressources affectées aux opérations postales des Douanes et à améliorer le service au public. Le Programme d'amélioration des opérations postales prévoit la transmission immédiate du courrier passible de droits à ses destinataires, accompagné d'une facture indiquant tous droits et taxes exigibles. Le Décret de remise sur les expéditions de faible valeur prévoit la remise des droits et taxes sur les marchandises importées par courrier et transportées au Canada par des services de messageries lorsque la valeur en douane ne dépasse pas 40 ou lorsque le montant total des droits et taxes ne dépasse pas 5 .

5.55 Nous avons constaté que les analyses financières effectuées en ce qui a trait aux répercussions possibles de ces deux mesures de réduction sur les recettes étaient insuffisantes. On a tenté d'analyser les pertes de recettes possibles, mais les échantillons utilisés aux fins du calcul ne visaient que quelques endroits, étaient petits, et n'étaient pas fiables du point de vue statistique. En outre, dans le cas du Décret de remise sur les expéditions de faible valeur, la présentation au Conseil du Trésor ne cherchait pas à établir une projection des données opérationnelles et financières dans l'avenir et aucun effort n'a été fait pour distinguer les importations postales des importations par services de messageries, même si leur incidence sur le plan financier est différente.

5.56 Revenu Canada, Douanes et Accise, devrait améliorer la qualité des analyses financières effectuées pour appuyer ses initiatives.

Commentaire du ministère : *De fait, lorsqu'il songe à prendre de nouvelles initiatives, le ministère effectue une analyse financière et une evaluation des autres possibilités. Il possède des mécanismes qui font en sorte que de telles analyses soient entreprises (secrétariat du Comité des priorités)*

et qu'elles continuent de s'améliorer dans le cadre du processus décisionnel.

Vérification interne

5.57 À Douanes et Accise, c'est la Direction de la vérification interne et de l'évaluation qui effectue les vérifications internes. Nous avons étudié les activités de vérification interne afin de déterminer si elles respectaient les normes de vérification interne publiées par le Bureau du contrôleur général. Dans l'ensemble, nous avons constaté que ces normes étaient respectées. Le chef de la vérification interne avait le mandat voulu et se rapportait au palier hiérarchique approprié. Un Comité de vérification et d'évaluation était sur pied et fonctionnait bien.

5.58 Il y a des secteurs où des améliorations pourraient être apportées. Le plan de vérification à long terme ainsi que l'identification des secteurs de vérification ont été établis en 1983 et n'ont pas été mis à jour. Le Cadre du plan opérationnel a été mis en oeuvre en 1985, mais la vérification interne a continué de planifier son travail en se fondant sur une structure d'activité de programme désuète. Par conséquent, même si la vérification interne constitue un mécanisme lié à la responsabilité, son activité n'a pas été planifiée conformément à la structure du ministère en matière de responsabilité. Des efforts visant à redéfinir les secteurs à vérifier ont été amorcés en 1985. Le rapport d'un expert-conseil devrait être prêt en 1987.

5.59 Des améliorations doivent aussi être apportées dans le secteur des vérifications dans un cadre informatique. Nous avons constaté que même si l'on a fait des efforts pour former des vérificateurs dans ce domaine et si l'on a fait appel à des experts-conseils et à du personnel détaché, il n'y a pas eu un nombre suffisant de vérifications dans un cadre informatique. La Vérification interne n'a pas évalué la conception, l'élaboration, la mise en oeuvre et le fonctionnement des systèmes, des procédures, des méthodes et des contrôles pour tous les systèmes informatiques. La direction a reconnu ces lacunes et a entrepris, en 1986, une étude en vue d'améliorer sa vérification dans un cadre informatique.

5.60 Revenu Canada, Douanes et Accise, devrait améliorer ses activités de vérification interne dans les secteurs de la planification d'examen et de la vérification dans un cadre informatique.

Commentaire du ministère : *Le ministère poursuivra les mesures qu'il prend en ce moment en vue d'améliorer ses activités de vérification interne dans les secteurs de la planification d'examen et de la vérification dans un cadre informatique.*

Systèmes d'information de la gestion financière

5.61 Le ministère est à élaborer un certain nombre de systèmes informatiques pour appuyer ses programmes et satisfaire à ses besoins en information de gestion. Une fois qu'ils auront été mis en oeuvre, ces systèmes auront des répercussions sur le déroulement de la plupart des activités du ministère.

5.62 Nous avons examiné deux systèmes d'information financière du ministère - le Système du profil de la clientèle et le Système de contrôle des dépenses financières - afin de déterminer si les activités d'élaboration des systèmes ont été menées en tenant dûment compte des critères d'économie et d'efficience et s'ils se sont traduits en données de gestion financière utiles.

Système du profil de la clientèle

5.63 Le Système du profil de la clientèle comporte une base de données automatisée servant à fournir des renseignements détaillés sur les contribuables. Ce système remplit plusieurs fonctions : préparation d'une base de données sur le rôle d'imposition, comptabilisation des recettes, y compris les comptes débiteurs et les systèmes de dépôt, planification des vérifications visant les contribuables, renseignements sur les remboursements et données de gestion résumées. Le système a été mis sur pied pour regrouper plusieurs systèmes indépendants en un seul système intégré.

5.64 Le Système du profil de la clientèle a été conçu en 1979 pour répondre à la nécessité urgente de remplacer le système comptable manuel. Entre 1979 et 1983, 2 millions de dollars ont été consacrés à des études et à des propositions portant sur la conception et la planification d'un système automatisé. Les estimations de coûts renfermées dans les propositions allaient de 608 000 pour la conception, l'essai et la mise en oeuvre d'une base de données intégrée et d'autres composantes informatiques, jusqu'à 35 millions de dollars pour un système entièrement intégré. Même si certains progrès ont été accomplis dans le processus de planification, il n'y a pas eu de plan acceptable produit pour le développement du Système du profil de la clientèle. Étant donné que ce système n'a pas été élaboré, un système provisoire de comptabilisation des recettes - le Système des machines comptables de l'Accise - a dû être mis en place en 1983, au coût de 1,1 million de dollars. Ce système est sur le point de devenir désuet.

5.65 Le Conseil du Trésor a par la suite approuvé une présentation portant sur l'élaboration, au coût estimatif de 7,3 millions de dollars, d'un projet pilote pour le Système du profil de la clientèle au début de 1985. Ce projet pilote a été élaboré au cours de la période allant de 1984 à 1986 et une partie en a été mise à l'essai dans une région en 1986.

5.66 Au cours de cette période de sept ans, l'évolution des activités d'élaboration informatique a été influencée par divers événements. Tout d'abord, en

1980, le ministère a commencé à se préparer en vue de l'application possible d'une taxe au niveau du grossiste. Ensuite, en 1982, toute activité d'élaboration informatique a été interrompue lorsque le ministère a commencé à travailler au Rapport sur la stratégie d'automatisation, qui a été publié en 1983. Ensuite, l'élaboration du Système du profil de la clientèle a été interrompue en 1986 en attendant une décision concernant la réforme du régime fiscal.

5.67 Après des dépenses de l'ordre de 10 millions de dollars au cours des sept dernières années, le ministère ne dispose toujours pas d'un système intégré et efficace d'information de gestion pour aider la Direction de l'Accise à s'acquitter de ses fonctions de réglementation. Le Système du profil de la clientèle n'a jamais été appliqué dans l'ensemble du pays. Tant que ce système ne sera pas en place à l'échelle nationale, le ministère ne pourra toucher les recettes supplémentaires de 10 millions de dollars par année dont il faisait mention dans une présentation au Conseil du Trésor en 1983. En outre, deux systèmes indépendants qui sont appelés à être remplacés par le Système du profil de la clientèle devront faire l'objet d'une conversion à une nouvelle technologie. Les coûts supplémentaires s'élèveront à environ 1,5 million de dollars. Compte tenu de ce qui précède, nous concluons que le ministère n'en a pas eu pour son argent en ce qui a trait à l'élaboration du Système du profil de la clientèle.

Système de contrôle des dépenses financières

5.68 Le Système de contrôle des dépenses financières a été conçu comme un système complet devant permettre d'obtenir des renseignements opportuns et précis pour la planification financière, l'établissement du budget, les affectations, le contrôle des engagements et le contrôle de caisse, l'analyse et la présentation de rapports sur les dépenses. L'application de ce système devait entraîner des avantages supérieurs à 400 000 $ par année par suite de la réaffectation des années-personnes ainsi que d'une efficience accrue à cause de communications améliorées avec Approvisionnements et Services Canada.

5.69 Le Système de contrôle des dépenses financières a été classé comme petit projet par le ministère. Lorsque la direction a approuvé l'élaboration du système en mai 1981, aucune estimation des coûts d'élaboration et aucune date d'achèvement n'étaient fournies. Diverses études ont été effectuées de 1981 à 1984 et, globalement, elles ont permis d'obtenir une définition des exigences et des solutions de rechange recommandées. Les coûts prévus variaient de 369 000 $ à 1,3 million de dollars. Les dates d'achèvement variaient elles aussi. En 1984, le Système de contrôle des dépenses financières a été approuvé à titre de projet pilote dont la mise en oeuvre à l'échelle nationale était prévue pour le mois d'avril 1985. En janvier 1987, le système se trouvait sur pied dans tout le pays, à titre de système indépendant, et on mentionnait dans le Rapport d'inventaire des initiatives du ministère qu'il était en pleine exploitation. Cette mise en oeuvre s'est faite même si les caractéristiques prévues du système, par exemple le contrôle de caisse, les installations de rédaction et de communication

spéciales entre l'Administration centrale, les régions et Approvisionnements et Services Canada ne sont pas encore toutes prêtes.

5.70 Il a fallu six ans pour en arriver à l'étape du fonctionnement indépendant du système, ce qui représente une période plus longue que celle à laquelle on s'attendrait normalement dans le cas d'un système micro-informatique de cette envergure. En 1987, très peu des avantages prévus au niveau des économies en années-personnes et en coûts s'étaient concrétisés. Les avantages importants qui ont été mentionnés pourront être obtenus seulement une fois que les liens de communication auront été établis. Nous concluons que le ministère n'a pas élaboré le Système de contrôle des dépenses financières en tenant dûment compte de l'efficience.

Stratégie informatique

5.71 La politique du Conseil du Trésor en date de décembre 1978 prévoit que les ministères élaborent une stratégie à long terme pour le traitement électronique des données. Depuis 1983, Douanes et Accise produit chaque année un Rapport sur la stratégie d'automatisation. Selon nous, le fait qu'une telle étude n'existait pas avant 1983 explique en partie le peu de progrès réalisés dans l'élaboration du Système du profil de la clientèle et du Système de contrôle des dépenses financières. Comme nous l'avons déjà mentionné, un certain nombre d'études ont été effectuées avant 1983 à l'égard des deux systèmes. Ces études proposaient des définitions de systèmes et des stratégies d'élaboration différentes.

5.72 Nous avons examiné les documents produits de 1983 à 1987 afin de déterminer si les initiatives d'automatisation prises par le ministère avaient bénéficiées d'une planification stratégique appropriée. Ces plans stratégiques, en particulier ceux de la période de 1984 à 1987, étaient caractérisés par l'absence d'un certain nombre d'éléments critiques. Les applications, les données et les plans techniques n'étaient pas intégrés aux objectifs et priorités économiques du ministère. Les répercussions des progrès technologiques, des modifications législatives et des besoins des utilisateurs n'ont pas été analysées. Bien qu'on ait fait rapport d'année en année sur les projets d'élaboration de systèmes, cette activité ne s'est pas déroulée de façon uniforme. Il n'y a eu ni analyse ni explication des retards ou des changements à la portée et aux coûts des systèmes. De longs retards dans le processus d'élaboration pourraient être évités en élaborant de nouveaux systèmes dans le cadre de projets relativement petits, c'est-à-dire en prenant des engagements qui, depuis l'étape de l'élaboration jusqu'à celle de la mise en oeuvre, ne dépassent pas une période d'une ou deux années. Les Rapports sur la stratégie d'automatisation ne semblent rien renfermer de semblable.

5.73 Sans ces caractéristiques, les Rapports sur la stratégie d'automatisation constituaient plutôt un regroupement de plans d'application et de rapports périodiques qu'une stratégie d'automatisation pour l'ensemble du ministère. En outre, on n'a pas suivi des recommandations importantes renfermées dans le Rapport de 1983 et ayant trait à la portée du Système du profil de la clientèle ainsi qu'au choix du matériel et du

logiciel. À notre avis, le manque de planification stratégique et le fait de ne pas suivre les recommandations du Rapport sur la stratégie d'automatisation de 1983 ont contribué au fait que le ministère n'ait pas pu élaborer un Système du profil de la clientèle qui tienne dûment compte des critères d'économie et d'efficience. L'absence de planification stratégique explique aussi en partie le fait que Douanes et Accise n'ait pas pu élaborer son Système de contrôle des dépenses financières en tenant dûment compte de l'efficience.

Responsabilité en matière d'élaboration des systèmes

5.74 Le Conseil du Trésor a des lignes directrices et des normes sur l'élaboration des projets informatiques. Nous nous sommes servis de celles-ci dans notre étude de l'élaboration du Système du profil de la clientèle et du Système de contrôle des dépenses financières. Nous nous sommes concentrés sur les renseignements que les cadres supérieurs reçoivent pour contrôler l'élaboration des projets et prendre des mesures correctives.

5.75 Un Comité d'examen des systèmes de l'Accise, présidé par le sous-ministre adjoint de la direction de l'Accise, s'est fréquemment réuni pour évaluer les progrès du Système du profil de la clientèle. Dans le cas du Système de contrôle des dépenses financières, un comité directeur présidé par le directeur des Finances a été mis sur pied.

5.76 Ces comités et la haute direction ont reçu beaucoup de renseignements mais, jusqu'à récemment, on ne leur remettait pas d'échéanciers détaillés dans lesquels étaient précisés les résultats, les objectifs et les coûts déterminés. De même, il n'y avait jusqu'à récemment que peu de documents dans lesquels étaient consignées les décisions de ces comités. Par exemple, dans le cas du Système de contrôle des dépenses financières, les plans généraux présentés à la direction n'étaient pas accompagnés de calendriers détaillés précisant les tâches à accomplir et les exécutants. Les renseignements fournis tout au long de la période de six ans ont changé continuellement, sans que des explications suffisantes soient fournies. Il est difficile de voir comment la haute direction aurait pu exercer un contrôle, prendre des mesures correctives et tenir l'équipe de projet responsable en se fondant sur les renseignements fournis.

5.77 À titre d'autre exemple, mentionnons le fait que, sauf pour les approbations visant des études et des documents précis, les décisions prises par le Comité d'examen des systèmes de l'Accise concernant le Système du profil de la clientèle n'étaient pas consignées. Sans documents renfermant des explications sur les raisons pour lesquelles on n'a pas donné suite à des études et à des documents antérieurement approuvés, comment l'équipe de projet pouvait-elle être certaine qu'elle appliquait les décisions de la haute direction?

5.78 Douanes et Accise est à établir des systèmes pour combler ces lacunes. Le Comité des priorités, qui est présidé par le sous-ministre adjoint, Direction de la gestion ministérielle, s'est vu confier la responsabilité de diriger et de contrôler les systèmes en voie d'élaboration. Par ailleurs, des efforts ont été entrepris afin de préparer un plan stratégique qui reflète les priorités du ministère. De meilleurs renseignements sont maintenant demandés de façon à tenir les gestionnaires de projets responsables des progrès accomplis en fonction des étapes prévues, et un registre des décisions du Comité est maintenant tenu. Nous vérifierons les effets de ces changements.

* * * * *

PROGRAMMES DE REMISES

5.79 Le Canada, dans le cadre de sa politique industrielle et commerciale, impose des droits de douane sur l'importation de nombreuses marchandises. Les droits sont prélevés en vertu du Tarif des douanes, qui est un acte du Parlement. Toutefois, il y a des cas où le gouvernement croit qu'il n'est pas opportun de faire payer des droits aux importateurs sur les marchandises qu'ils importent. Divers programmes de dégrèvement tarifaire totalisant plusieurs milliards de dollars par année ont été mis sur pied pour les cas de ce genre. Notre vérification a porté sur l'un de ces programmes de dégrèvement tarifaire, à savoir celui qui accorde des remises par décret du conseil ou en vertu de la Loi sur l'exonération de droits.

5.80 La politique tarifaire et de dégrèvement tarifaire, y compris l'établissement des objectifs, relève du ministère des Finances. Douanes et Accise est chargé d'appliquer les programmes de remises.

5.81 Les remises peuvent servir à réduire ou à éliminer les droits et les taxes qui seraient autrement exigibles. Par exemple, le Programme de la machinerie permet l'entrée en franchise des droits des machines admissibles lorsqu'elles ne peuvent être obtenues de producteurs au Canada. Les remises peuvent aussi servir à faciliter la circulation internationale du matériel et des marchandises. Par exemple, le Programme d'entrée temporaire permet aux importateurs de payer un montant réduit de droits sur certaines marchandises comme les matrices et les moules qui sont importés au Canada pour une courte période.

5.82 L'article 17 de la Loi sur l'administration financière autorise le gouverneur en conseil, sur la recommandation du Conseil du Trésor, à remettre, chaque fois qu'il le juge d'intérêt public, tout impôt, droit ou peine. Les programmes de remises que nous avons examinés étaient autorisés par décrets du conseil, sauf le Programme de la machinerie qui était autorisé par le Tarif des douanes. Il y a des centaines de décrets du conseil. La nouvelle Loi sur les douanes et la nouvelle Loi sur l'exonération de droits

ont apporté certains changements au fondement législatif du dégrèvement tarifaire. Ces changements n'affectent toutefois pas nos observations.

5.83 La nouvelle Loi sur l'exonération de droits réunit cinq programmes majeurs de remises. La pièce 5.4 décrit quatre des programmes que comprend la Loi. Elle fait aussi état de remises non prévues par la Loi.

5.84 Nous avons examiné la gestion financière de ces programmes d'une façon semblable à celle employée pour l'examen des programmes de dépenses directes. Nous avons notamment revu :

-les renseignements fournis au Parlement au sujet des programmes de remises;

-les procédures mises en place pour mesurer et signaler l'efficacité des programmes de remises afin de déterminer si elles étaient satisfaisantes; et

-le respect des autorisations des programmes de remises.

Renseignements fournis au Parlement au sujet des remises

5.85 Dans une démocratie parlementaire, comme celle du Canada, un rôle important des membres du Parlement consiste à étudier et évaluer les projets et la politique du gouvernement et à tenir celui-ci comptable de ses actions. Pour s'acquitter de ce rôle, les députés ont besoin de renseignements clairs et fiables sur tous les types de programmes gouvernementaux.

5.86 Le Parlement reçoit actuellement des renseignements sur les programmes gouvernementaux de trois grandes sources : le Plan financier, le Budget des dépenses et les Comptes publics. Le contenu de ces documents est résume ci-dessous.

5.87 Le Plan financier est une prévision basée sur les recettes projetées et les dépenses prévues. Il a pour but de renseigner le Parlement sur la manière dont le gouvernement se propose d'affecter les deniers publics.

5.88 Le Budget des dépenses indique en détail au Parlement le niveau, la nature et les objectifs des plans de dépenses du gouvernement pour l'exercice à venir, ainsi que les dépenses reelles de l'exercice écoulé. Le Budget des dépenses répond aux besoins en renseignements des membres du Parlement qui doivent être capables de le comprendre afin de l'évaluer et d'en tenir le gouvernement comptable.

5.89 Les Comptes publics sont une comptabilisation des opérations financières du gouvernement pour chaque exercice.

5.90 Le gouvernement dispose de plusieurs moyens pour mettre sa politique en oeuvre, notamment des programmes de dépenses directes, des programmes de dépenses fiscales et des programmes de remises. Les documents décrits ci-dessus fournissent actuellement des renseignements aux députés sur les programmes de dépenses directes. Au chapitre 4 de notre Rapport de 1986, nous recommandions que des renseignements sur les dépenses fiscales soient aussi disponibles au moment de l'examen courant du budget et des dépenses. Cette année, nous avons examiné ces documents afin de déterminer quels renseignements ils fournissent sur les programmes de remises.

5.91 Nous n'avons pas trouvé de renseignements sur des éléments comme les objectifs des programmes de remises, les résultats atteints par le passé et les résultats prévus. Seuls les Comptes publics fournissent des renseignements et, comme nous le mentionnons dans la section qui suit, ils ne sont pas très significatifs.

5.92 Par exemple, plus de 320 millions de dollars en droits ont été remis en 1985-1986 dans le cadre du Programme de la machinerie. Les objectifs du programme sont énoncés dans un mémorandum du ministère, mais aucun des documents décrits ci-dessus n'en fait mention. Nous n'avons trouvé aucun énoncé des résultats attendus du programme. Cependant, les Comptes publics renfermaient des renseignements sur les montants remis, comme l'indique la pièce 5.5. À notre avis, cela ne permet pas aux membres du Parlement d'évaluer le programme et d'en tenir le gouvernement comptable.

5.93 Le ministère des Finances devrait, de concert avec Revenu Canada, Douanes et Accise, et d'autres ministères, mettre des renseignements sur les programmes de remises à la disposition du Parlement, notamment des renseignements sur les objectifs des programmes, sur ce qu'ils ont permis de réaliser et sur ce qu'ils devraient realiser.

Commentaire du ministère : *Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise, aidera dans toute la mesure possible le ministère des Finances à mettre cette recommandation à exécution.*

Commentaire du ministère des Finances : *Pour le gouvernement, les programmes de remise des droits constituent un élément important de la politique industrielle et commerciale. Sous ce rapport, le ministère des Finances reconnaît qu'il est souhaitable de fournir au Parlement de meilleurs renseignements sur les programmes de remises. On prend en ce moment des mesures pour que les objectifs et réalisations des programmes de remises soient communiqués au Parlement à l'avenir.*

5.94 **Comptes publics.** Le paragraphe 17(8) de la Loi sur l'administration financière stipule que "Les remises accordées au cours d'une année financière sous le régime du présent article doivent être signalées à la Chambre des communes dans les comptes publics pour cette année selon la forme que peut déterminer le Conseil du Trésor."

5.95 Le receveur général a diffusé des lignes directrices aux ministères et aux organismes sur la façon de rendre compte des remises dans les Comptes publics. Les lignes directrices indiquent que les renseignements ci-dessous doivent être fournis pour chaque genre de remise :

-une brève description;

-une liste des remises de 1 000 $ ou plus accordées à des particuliers ou à des sociétés et de leurs bénéficiaires;

-le montant de toute remise de moins de 1 000 $; et

-le total de l'ensemble des remises.

Il en résulte plus de 30 pages de numéros de décrets (CP) et de sommes dans le volume II des Comptes publics. Un exemple en est donné à la pièce 5.5.

5.96 Nous avons examiné les renseignements sur les remises qui sont fournis dans le Volume II, Partie II, Section 3 des Comptes publics de 1985-1986. Ils indiquent que plus de 230 millions de dollars en droits ont été remis en vertu de deux programmes de remises pour entrée temporaire. Ces programmes ont surtout pour but de faciliter le commerce international. Nous nous inquiétons du fait que, en raison des directives précitées, des chiffres pas très significatifs sont parfois signalés à titre de remises. La pièce 5.6 est un exemple de ce qui est signalé comme remise en vertu de ces programmes conformément aux directives du Receveur général. Comme le montre la pièce, quelqu'un qui importe une tente non disponible de fournisseurs canadiens pour une exposition canine de deux semaines paie une infime fraction des droits normalement exigibles si la tente était achetée pour rester au Canada. Signaler la différence comme remise n'est pas, à notre avis, significatif.

5.97 Nous avons également constaté que les renseignements fournis dans les Comptes publics ne répondent pas entièrement aux exigences du paragraphe 17(8) tel que l'interprète le Receveur général. Selon nous, les écarts décrits ci-dessous découlent d'un penchant pour la facilité administrative plutot que de préoccupations soulevées par le caractère significatif des renseignements signalés.

5.98 Certaines remises sont signalées sous forme descriptive, de sorte que le lecteur apprend seulement qu'un décret donné a été utilisé au moins une fois au cours

de l'exercice. Par exemple, le Décret de remise sur les marchandises canadiennes à l'étranger est souvent invoqué au fil de l'exercice dans toutes les régions du pays, mais cela n'est pas indiqué dans les Comptes publics, montrés ci-contre. Nous n'avons pas pu déterminer quel montant est remis annuellement en vertu de ce décret.

5.99 Seul le montant total des remises accordées au cours de l'exercice est indiqué dans certains cas. Par exemple, le Décret de remise sur les marchandises différentes de celles qui ont été commandées est présenté de cette façon. Cela n'est pas conforme à l'exigence du Receveur général qui veut qu'un état de chaque remise de plus de 1 000 $ soit fourni. De plus, nous avons remarqué que les montants signalés à l'égard de certains de ces décrets ne sont pas complets parce que certaines régions ne peuvent signaler les montants voulus à l'Administration centrale à cause du travail que cela nécessite. Nous savons qu'au moins 375 000 en remises accordées au cours d'un exercice en vertu du décret ci-dessus n'ont pas été inclus dans le total signalé dans les Comptes publics.

5.100 À notre avis, le Conseil du Trésor devrait améliorer les rapports à l'égard des remises dans les Comptes publics.

5.101 Le Bureau du contrôleur général a récemment entamé une étude des remises qui comprend les comptes rendus dans les Comptes publics.

Évaluation des programmes de remises

5.102 Le Bureau du contrôleur général a établi un cadre d'évaluation des programmes pour évaluer l'efficacité des programmes gouvernementaux. Les ministères et les organismes ont mis sur pied des unités pour faire des évaluations des programmes de dépenses directes. Le gouvernement a indiqué qu'il est à prendre des mesures pour évaluer dans les mêmes lignes les programmes de dépenses fiscales. Nous croyons que ces programmes de remises, qui s'inscrivent dans le régime de dégrèvement tarifaire, doivent être évalués de la même manière que les autres programmes gouvernementaux.

5.103 Les programmes de remises procurent des avantages considérables aux bénéficiaires. Par exemple, l'objectif du Programme de la machinerie est le suivant :

> ...accroître l'efficience dans l'industrie canadienne en permettant aux utilisateurs de se procurer du matériel perfectionné qu'ils ne peuvent obtenir chez des producteurs au Canada, tout en accordant aux fabricants canadiens une protection tarifaire pour les machines et le matériel qu'ils produisent dès qu'ils sont à même de les fournir.

Il semblerait raisonnable que les ministères qui participent à des programmes de remises et le Parlement puissent savoir si les programmes atteignent les résultats attendus.

5.104 En outre, étant donné que bon nombre de décrets de remise n'ont pas de date d'expiration, ils pourraient continuer d'être utilisés bien après que leurs objectifs originaux ont été atteints. On peut constater dans les Comptes publics que des décrets de remise pris il y a 20 ou 30 ans sont encore utilisés. Une évaluation permettrait peut-être de savoir s'il est sensé de les maintenir.

5.105 Nous avons remarqué que ni le ministère des Finances, ni Douanes et Accise n'évalue les programmes de remises.

5.106 Le ministère des Finances devrait assurer un rôle de premier plan et voir à ce que les programmes de remises soient évalués conformément aux lignes directrices publiées par le Bureau du contrôleur général.

Commentaire du ministère : *Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise, aidera dans toute la mesure possible le ministère des Finances à mettre cette recommandation à exécution.*

Commentaire du ministère des Finances : *Le ministère reconnaît qu'il importe d'établir des processus d'évaluation formels à l'égard des programmes dont il a la charge. Sous ce rapport, on a déjà pris des mesures pour mettre sur pied un processus d'évaluation des dépenses fiscales. L'expérience acquise et la méthodologie élaborée par l'unité créée à cette fin s'appliqueront à l'étude des programmes de remise de droits. Le mandat de cette unité est donc élargi de manière à inclure une évaluation des programmes de remise de droits et, au fur et à mesure que le temps et les ressources le permettront, elle entreprendra une telle évaluation.*

Processus lourd

5.107 Une des raisons pour lesquelles le gouvernement est habilité à accorder des remises est qu'il doit être capable, au besoin, de réagir promptement et efficacement pour corriger les anomalies ou les résultats imprévus du régime fiscal. Le nombre de plus en plus grand de demandes de remises a débouché sur un processus qui donne lieu à leur étude par un Comité interministériel des remises et par plusieurs niveaux d'agrément avant qu'un décret soit accordé. Le gouvernement doit maintenir un équilibre délicat entre le désir d'une intervention rapide chez l'importateur et la nécessité de s'assurer que la remise demandée n'aura pas d'effets défavorables sur l'industrie.

5.108 Chaque décret du conseil est comme une nouvelle loi et il doit être étudié attentivement. Or, cela est long. Un importateur peut attendre de six à dix-huit mois

avant qu'une remise soit approuvée si un décret du conseil spécial est nécessaire. Un tel délai pourrait avoir de graves répercussions pour l'importateur. L'importation pourrait être retardée ou l'importateur pourrait être forcé d'acquitter intégralement les droits et les taxes, puis de demander un remboursement une fois le décret du conseil adopté. L'importateur voit ainsi ses capitaux bloqués pendant de longues périodes. Le processus a diminué la capacité du gouvernement de réagir rapidement dans de nombreux cas.

5.109 Le gouvernement a pris des mesures pour simplifier la procédure. La Loi sur l'exonération de droits autorise le gouverneur en conseil à remettre les droits sur la recommandation conjointe du président du Conseil du Trésor et du ministre des Finances ou du ministre du Revenu national. Ainsi, il n'est plus toujours nécessaire de faire recommander la remise par tout le Conseil du Trésor. De plus, la Loi autorise le ministre du Revenu national à remettre les droits en vertu du Programme de la machinerie dans certaines circonstances. La Loi a aussi modifié l'application du Programme de la machinerie afin que, dans de nombreux cas, l'importateur reçoive automatiquement la remise sans passer par une filière officielle pour la demander.

5.110 Nous appuyons ces efforts, mais nous estimons qu'il existe encore d'autres façons pour le gouvernement d'améliorer la procédure. Par exemple, la Loi sur l'exonération de droits fera qu'il y aura moins de décrets spéciaux nécessaires en vertu du programme d'entrée temporaire. Même ces décrets pourraient être éliminés si le ministre était habilité à accorder l'entrée temporaire dans des situations précises qui ne sont pas prévues actuellement par la Loi. La suppression de quelques-uns des niveaux d'agrément qu'il faut franchir avant qu'un décret soit agréé serait une autre façon d'y parvenir.

5.111 Le ministère des Finances, de concert avec d'autres ministères, devrait étudier d'autres moyens pour mettre en place une procédure qui accorderait le dégrèvement tarifaire et faciliterait la circulation internationale des marchandises avec plus d'efficience et en temps plus opportun que les décrets du conseil qui sont utilisés actuellement.

Commentaire du ministère *: Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise, aidera dans toute la mesure possible le ministère des Finances à mettre cette recommandation à exécution.*

Commentaire du ministère des Finances *: Le ministère sait depuis longtemps qu'il est souhaitable de raccourcir le délai nécessaire pour accorder le dégrèvement tarifaire. Dans son rapport, le vérificateur général signale les mesures récentes qu'a prises le gouvernement pour simplifier le processus de remise au moyen de changements prévus par la Loi sur l'exonération des droits. On projette de rationaliser davantage le processus à compter du 1er janvier 1988; le traitement des remises prendrait donc une ou deux semaines de moins.*

Remises spéciales pour entrée temporaire

5.112 Les importateurs peuvent, en vertu du Programme de remises pour entrée temporaire autorisé par le décret CP 1966-643, faire entrer certaines catégories de marchandises au Canada pour une période temporaire d'une année au maximum et acquitter les droits au taux de 1/60 des droits ordinaires pour chaque mois où les marchandises demeurent au pays. Le Décret de remise relatif à l'entrée temporaire des marchandises compte 29 catégories visant diverses situations d'importation temporaire.

5.113 Des importateurs ont constaté que certaines des marchandises qu'ils désirent importer temporairement ne figurent pas dans les 29 catégories du Décret. Dans d'autres cas, les marchandises sont requises pour une période de plus de 12 mois, mais sont néanmoins considérées comme des marchandises importées temporairement. Les exceptions aux catégories du Décret et les prolongations portant la période d'importation temporaire à plus de 12 mois nécessitent un décret de remise spéciale pour entrée temporaire.

5.114 **Fondement.** Douanes et Accise est tenu de percevoir des droits conformément au Tarif des douanes, sauf s'il existe un texte autorisant à remettre les droits. Les fonctionnaires de Douanes et Accise, afin de faciliter la circulation internationale des marchandises, accordent normalement des remises spéciales pour entrée temporaire avant d'y être autorisés par décret du conseil. Rien dans la loi ne leur confère ce pouvoir. Les demandes de remises spéciales pour entrée temporaire sont faites au niveau régional. Si une demande est jugée valide, le bureau régional avise l'importateur par écrit que l'entrée des marchandises sur la base de 1/60 est permise et qu'une demande sera adressée au sous-ministre pour qu'il envisage la possibilité d'un décret spécial du conseil. La lettre d'avis indique aussi qu'il doit être bien compris que l'importateur acceptera la responsabilité du paiement du solde des droits et des taxes applicables sur la pleine valeur des marchandises en cas de décision défavorable.

5.115 **Revenu Canada, Douanes et Accise, devrait essayer de trouver des moyens légaux de remettre les droits à titre de remises pour entrée temporaire au moment de la déclaration.**

Commentaire du ministère : *Le ministère des Finances a la charge d'établir la politique en matière de tarif et de dégrèvement tarifaire. Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise, fera des démarches auprès des Finances en vue de faire modifier la loi de manière à autoriser la remise de droits à titre de remise pour entrée temporaire au moment de la déclaration. Les changements souhaités permettraient le traitement, en temps opportun, des remises pour entrée temporaire, ce qui éviterait aux importateurs de subir des contraintes sur le plan économique et fournirait au ministère le fondement juridique voulu pour administrer le processus.*

5.116 Absence d'urgence. Il est devenu d'autant plus important de permettre de telles importations sans fondement juridique qu'il n'y a pas eu de décrets de remise spéciaux pour entrée temporaire pris pendant une période de quatre ans. Jusqu'en 1982, les décrets de remise de ce genre étaient soumis en lots et traités à intervalles réguliers. En 1982, le Bureau du Conseil privé demanda que soit modifiée la disposition du décret de remise. Il a fallu quatre ans pour qu'il y ait accord sur la nouvelle disposition. Comme le démontre la piece 5.7, la nouvelle disposition ajoute essentiellement deux colonnes de renseignements au décret de remise. Par conséquent, aucun décret spécial de remise pour entrée temporaire n'a été adopté entre 1982 et 1986. Il en a résulté un arriéré de plus de 1 400 demandes qui représentaient plusieurs millions de dollars en remises de droits aux importateurs, lequel arriéré est en voie d'être éliminé.

LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

Table des matières

	Paragraphe
Étendue et méthode 6.2	
Organisation et budget	6.5
Milieu de fonctionnement	6.11
Messages essentiels	6.16
Suivi de l'étude de 1975	6.24
Cadre de responsabilité	6.27
Planification et mise en oeuvre des programmes	6.35
Subventions et contributions	6.37
Gestion des immobilisations	6.56
Stocks 6.60	
Recouvrement des coûts	6.65
Gestion de l'information	6.74
Information de la Partie III du Budget des dépenses	6.83

Pièces

6.1Agriculture Canada - Organigramme
6.2Agriculture Canada - Dépenses et années-personnes
6.3Prix de base payés par la Commission canadienne du blé aux agriculteurs de l'Ouest pour les livraisons des principales céréales
6.4Analyse des contributions figurant dans le Budget des dépenses principal
6.5Exemple de divulgation des programmes agricoles fédéraux

LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

6.1 L'Étude de la gestion et du contrôle financiers au ministère de l'Agriculture a commencé en septembre 1986 et a pris fin en mars 1987. Ses constatations s'appliquent à ce ministère et à certaines activités et opérations du Service canadien des forêts.

Étendue et méthode

6.2 Nous avons fondé notre l'examen sur les divers éléments de gestion financière qui ont servi à évaluer les activités de planification, de budgétisation, de contrôle et d'information financière dans tous les ministères visés par l'Étude de la gestion et du contrôle financiers. Les domaines suivants ont surtout retenu l'attention :

-planification et budgétisation;

-gestion des immobilisations;

-contrôle des stocks;

-paiement de subventions et de contributions;

-recouvrement des coûts;

-rôle de la fonction financière;

-information financière;

-information fournie au Parlement dans le Budget des dépenses.

6.3 Notre étude s'est déroulée avant tout aux administrations centrales du ministère de l'Agriculture et du Service canadien des forêts, à Ottawa. Nous avons effectué des examens régionaux en ce qui touche l'Administration du rétablissement agricole des Prairies, à Regina, l'Administration du Programme de stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest (Administration du Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest), à Winnipeg, l'Institut forestier national de Petawawa et le Centre forestier des Grands lacs, à Sault Ste-Marie.

6.4 Nous avons scruté des documents clés, tels que les présentations au Conseil du Trésor, les cadres du plan opérationnel, les plans opérationnels pluriannuels et les budgets annuels des dépenses. Nous avons également examiné la documentation sur la mise en oeuvre des programmes, les comptes rendus des réunions des cadres supérieurs et divers documents émanant du personnel. Nous

avons obtenu les comptes rendus de décisions du Cabinet lorsque cela a été jugé nécessaire. Enfin, nous avons passé en revue les plans et rapports de vérification interne, et interrogé les gestionnaires de programme, le personnel administratif et les agents financiers.

Organisation et budget

6.5 On trouvera aux pièces 6.1 et 6.2 l'organisation et le budget d'Agriculture Canada, y compris ceux du ministère de l'Agriculture.

6.6 La gestion et le contrôle financiers du Service canadien des forêts relèvent des deux ministres, du sous-ministre de l'Agriculture et du sous-ministre associé (Forêts). Sans être un ministère, ce service a fonctionné de façon plus ou moins indépendante depuis qu'il a été intégré au ministère de l'Agriculture, en 1984. Toutefois, il est financé par les crédits attribués au ministère de l'Agriculture. Des relations de travail s'établissent graduellement entre les deux entités. Nous n'avons pas examiné cet aspect en détail, mais nous avons observé que les rapports entre leurs agents financiers supérieurs respectifs demeurent officieux et que des systèmes financiers indépendants sont maintenus.

6.7 La Commission canadienne du blé, qui relève d'un ministre d'État, est une société régie par sa propre loi. Elle n'est pas soumise aux dispositions régissant les responsabilités et la gestion financières de la partie XII de la Loi sur l'administration financière. Elle n'est pas incluse dans notre étude.

6.8 Un nouvel élément de planification a été créé au ministère de l'Agriculture en 1986 pour les céréales et les oléagineux. Le ministre et le sous-ministre de l'Agriculture, ainsi que le ministre d'État à la Commission canadienne du blé partagent la responsabilité et le contrôle des activités dans ce secteur.

6.9 Le budget d'Agriculture Canada s'est accru considérablement depuis 1975, en raison surtout de l'ampleur des paiements de transfert versés aux agriculteurs canadiens. En 1987, selon une analyse effectuée par le ministère, environ 77 p. 100 du revenu net global de tous les agriculteurs proviendra des paiements d'appoint fédéraux-provinciaux. En 1986, quelque 40 p. 100 des recettes des céréaliculteurs provenaient des trésors publics. Au total, les paiements statutaires fédéraux versés aux producteurs de céréales et d'oléagineux ont atteint le niveau record de 1,4 milliard de dollars au cours de l'exercice 1986-1987, sans compter des bénéfices de l'ordre de 1,2 milliard découlant des autres programmes fédéraux.

6.10 Plusieurs autres organismes fédéraux offrent également des programmes au secteur agro-alimentaire. La Société du crédit agricole relève du ministre de l'Agriculture et est responsable de la gestion de quelque 5 milliards de dollars de prêts

agricoles. La Commission canadienne du lait, qui est également comptable au ministre de l'Agriculture, met en oeuvre le Programme laitier qui prévoit le paiement de quelque 277 millions de dollars par année en subventions aux producteurs de lait de transformation, ainsi que l'administration des exportations de produits laitiers dont la valeur dépasse 200 millions de dollars par année. En outre, des ministères tels que ceux des Transports et des Affaires extérieures mettent en oeuvre des programmes profitant aux agriculteurs et aux industries liées à l'agriculture.

Milieu de fonctionnement

6.11 D'importantes modifications sont en cours au ministère de l'Agriculture sur le plan de l'organisation et de la gestion. Les structures et responsabilités des directions générales ont été réaménagées en 1986. De nouveaux cadres supérieurs reformulent les priorités des directions générales et les énoncés de mission. Les responsabilités et les liens hiérarchiques sont également redéfinis. On continue de modifier les systèmes et les pratiques. De nouveaux comités de gestion ont été mis sur pied, et ils rajustent leurs objectifs et fonctions en cours de route.

6.12 De grandes questions ont fait surface tant sur la scène internationale qu'au pays, et elles posent de nouveaux défis au gouvernement et au ministère. En même temps, ce dernier a absorbé des compressions budgétaires cumulatives de 163 millions de dollars et de 613 années-personnes depuis 1982. En outre, le Groupe de travail Nielsen a formulé en 1985 de nombreuses recommandations. Le ministère réagit à ces diverses pressions de plusieurs façons :

-élaboration de stratégies sectorielles provisoires, conçues pour intégrer les diverses activités du ministère;

-achèvement d'une étude en 1986 afin de cerner les possibilités d'économies dans l'administration du ministère;

-parachèvement d'examens budgétaires par deux directions générales d'exploitation;

-prise d'initiatives visant à rationaliser la planification.

6.13 La Stratégie agricole nationale approuvée par les ministres fédéral et provinciaux de l'Agriculture et publiée en novembre 1986 a contribué à orienter les stratégies du ministère, tout comme la participation de ce dernier aux groupes de travail fédéraux et provinciaux chargés d'étudier des questions telles que le revenu agricole, la dégradation des sols et le transfert de technologie.

6.14 Le ministère a réussi à atteindre son objectif de compression budgétaire de 75 millions de dollars pour 1986-1987. Au cours des trois prochaines années, il faudra procéder à une compression estimative d'environ 100 millions de dollars. Dans un tel contexte, la gestion et le contrôle financiers deviennent de plus en plus

importants. Il est impérieux d'adopter des méthodes plus fiables d'établissement des coûts et de définir les priorités et les besoins futurs en matière de financement. Le ministère doit pouvoir compter sur des prévisions précises de ses dépenses de l'exercice en cours, ainsi que sur des techniques d'analyse des coûts et avantages des diverses solutions et sur des méthodes de calcul des coûts des services à des fins de recouvrement.

6.15 Il est probable que les compressions budgétaires aient favorisé le resserrement de la gestion et du contrôle financiers. Toutefois, certains des rajustements effectués peuvent simplement reporter les problèmes à plus tard. Par exemple, les besoins sur le plan de l'entretien des installations et du remplacement de l'équipement ont dépassé les montants budgétés, et certaines ententes sur le développement attendent encore d'être entièrement financées. Le ministère est conscient de ces problèmes et en discute avec le Conseil du Trésor.

Messages essentiels

6.16 Depuis l'Étude de 1975 sur la gestion et le contrôle financiers, le ministère a amélioré ses systèmes et ses pratiques. Toutefois, on décèle encore des problèmes au chapitre de la gestion et du contrôle des paiements de transfert, des immobilisations, des stocks et du recouvrement des coûts, ainsi que dans les systèmes de soutien aux activités d'affectation des ressources. Le ministère est conscient de ces carences et travaille à les corriger.

6.17 L'incidence financière de ces lacunes pourrait être importante, en particulier dans le cas des programmes de paiements de transfert, tels que le Programme de stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest, l'assurance-récolte ou le Programme de stabilisation des prix agricoles, et dans celui des programmes ponctuels, tels que l'Aide aux victimes de la sécheresse et le Programme spécial d'aide aux producteurs de grains du Canada (Programme spécial canadien pour les grains). Bien que les enjeux financiers soient de taille, les agents financiers ne jouent qu'un rôle limité à l'égard des paiements de transfert. Notre vérification intégrée de 1986 signalait le manque d'information et d'analyse touchant la gestion du Compte de stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest (Compte de stabilisation concernant le grain de l'Ouest) et des régimes d'assurance-récolte. Nos sondages sur les importants paiements de tranfert annuels effectués par le ministère ont révélé des paiements en trop et des erreurs totalisant 4,2 millions de dollars sur plusieurs années. De plus, le respect des autorisations était parfois discutable. Des cas analogues plus récents sont exposés plus loin dans le présent chapitre et dans le chapitre 3 (Notes de vérification).

6.18 Le lien entre la fonction financière et la gestion des programmes pourrait être renforcé. Les agents financiers et les chargés de programme ne se consultent pas de façon suffisante sur les répercussions financières des objectifs des programmes et de l'utilisation des ressources. On n'a pas mis l'accent sur le défi distinct que représente l'affectation des dépenses et des ressources par les agents financiers supérieurs. Le

contrôle, par ces derniers, des projets d'amélioration de la gestion a été interrompu en mars 1986, et la formation financière au ministère n'est pas intensive.

6.19 La gestion des ressources en information financière et le système de contrôle des affectations financières ont assez bien fonctionné. Parmi les problèmes décelés dans ces domaines, mentionnons le peu de temps imparti pour remplacer l'actuel système d'information financière avant l'expiration du présent contrat, le chevauchement des systèmes d'information financière, le retard dans la mise au point des systèmes et l'absence d'information sur l'affectation des ressources des systèmes d'information de gestion.

6.20 Nous avons trouvé que le cadre de responsabilité laissait à désirer. Toutefois, le ministère travaille encore à son élaboration. On s'emploie également à combler les lacunes du processus de planification et d'affectation des ressources. Une fois que cela sera terminé, le Parlement devrait être mieux informé sur le rendement, la portée et les coûts des programmes agricoles.

6.21 On a relevé certains secteurs où une bonne gestion financière est manifeste au ministère :

-Les frais d'intérêt annuels au titre des prêts consentis dans le cadre de la Loi sur le paiement anticipé des récoltes ont été réduits de plus de 1 million de dollars.

-Le ministère a informé Travaux publics Canada de certains excédents de terres par rapport à ses besoins. Avant de se départir de terres excédentaires, il faudra prendre en considération les priorités des programmes et procéder à une analyse coûts-avantages.

-Un contrôle adéquat s'exerce sur les recettes de plus de 13 millions de dollars du Fonds renouvelable de la surveillance des hippodromes.

-On a établi, dans tout le ministère, un calendrier des vérifications internes portant sur toutes les directions générales.

-On a lancé en 1986 et 1987 des programmes de protection du revenu agricole à frais partagés dans certains secteurs de production, ce qui a permis de répartir les risques financiers et autres entre les producteurs, les provinces et l'administration fédérale.

6.22 Notre vérification intégrée du ministère en 1986 faisait état de plusieurs lacunes sur le plan du contrôle financier; les plus importantes d'entre elles sont résumées ci-après :

-manque de contrôle sur les virements de fonds à la Commission canadienne du lait;

-erreurs de calcul et autres commises par l'Office de stabilisation des prix agricoles (celles-ci ont entraîné le versement aux producteurs de paiements en trop totalisant 2,2 millions de dollars entre 1981-1982 et 1984-1985);

-absence d'analyses des diverses façons de calculer le niveau des paiements de soutien dans le cadre de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles;

-prestation d'une aide financière à un transformateur, qui lui a permis d'épargner en intérêt une somme d'environ 200 000 $;

-méthodes d'établissement des primes d'assurance-récolte non assorties d'un objectif de réserve correspondant à la variabilité des rendements agricoles, de façon à assurer l'autofinancement des plans;

-absence de système pour déclarer et surveiller les coûts réels des projets de recherche.

Le ministère a informé le Comité des comptes publics qu'il donnait suite aux recommandations formulées dans notre rapport de vérification de 1986.

6.23 Des cas plus récents révèlent également des lacunes de temps à autre au chapitre de la gestion et du contrôle financiers :

-Des paiements totalisant 12,2 millions de dollars au titre de l'aide aux victimes de sécheresse ont reçu l'approbation subséquente du Conseil du Trésor. Ces paiements ont réduit la rentabilité du Programme, car 6 080 producteurs ont touché des indemnités pour lesquelles ils n'étaient pas admissibles en vertu des modalités prescrites. En outre, des producteurs avaient également été indemnisés en partie pour les mêmes pertes par des régimes publics d'assurance-récolte.

-L'Office des produits agricoles a vendu des stocks de produits et fait des déboursés d'une manière non compatible avec les dispositions de la Loi sur l'administration financière et de sa propre loi habilitante (voir la note de vérification au chapitre 3).

-Des paiements accélérés d'environ 1 million de dollars ont été versés en subventions à une institution d'éducation (on recouvre actuellement cette somme).

-On a décelé une irregularité dans les calculs du Programme de soutien des prix du maïs-grain de 1985-1986, dans le cadre de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles. Cela a entraîné le versement d'environ 880 000 $ de plus que nécessaire.

-Le Service canadien des forêts a engagé 6 millions de dollars de trop à l'égard de fonds sous-affectés par le Conseil du Trésor et, ce qui est plus grave, il a dépassé de quelque 1,3 million de dollars ses crédits parlementaires. Un

autre montant supplémentaire de 1,6 million de dollars aurait été déclaré si les demandes de paiement avaient été reçues et traitées promptement (voir la note de vérification au chapitre 3).

Suivi de l'étude de 1975

6.24 La plupart des lacunes signalées dans l'Étude de la gestion et du contrôle financiers de 1975 ont été corrigées. La vérification interne, en particulier, a été renforcée. Nous notons toutefois que le ministère n'a donné suite qu'en partie à certaines observations :

-Le nouveau manuel financier reste muet sur la répartition des responsabilités à l'égard de la gestion des ressources entre les gestionnaires financiers et les gestionnaires de programme, sur les politiques intégrées de gestion financière et sur les méthodes d'affectation et de contrôle des ressources.

-Le poste d'agent financier supérieur n'est pas défini dans le manuel financier, et ses responsabilités en matière de contrôle des immobilisations, de la paie et des autres dépenses ne sont pas clairement précisées.

-En ce qui concerne la gestion des comptes débiteurs, certains montants exigibles des producteurs demeurent toujours en souffrance pendant des périodes prolongées. Au 30 septembre 1986, quelque 28 millions ou 87 p. cent de l'ensemble des comptes débiteurs étaient échus depuis plus de 90 jours. De ce montant, environ 16 millions sont considérés irrécouvrables.

-Il y aurait lieu de perfectionner les moyens permettant de déterminer les coûts et les tarifs dans un contexte de recouvrement des coûts.

-Il y a des lacunes dans le contrôle comptable des stocks et l'intégralité des registres de l'équipement n'est pas garantie.

6.25 La prise de mesures sur des questions comme celles-là témoignerait d'un appui à la fonction financière et renforcerait son rôle au sein du ministère. La capacité d'établissement des coûts est particulièrement importante dans le contexte des efforts récents de recouvrement des coûts et de mise en oeuvre de stratégies sectorielles.

6.26 Le ministère de l'Agriculture devrait s'attaquer plus résolument aux recommandations non encore mises en oeuvre de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers de 1975 touchant les pouvoirs fonctionnels des agents financiers, le manuel financier, l'examen et la surveillance des droits, le recouvrement des créances, le contrôle des stocks et l'établissement des coûts des activités.

Commentaire du ministère : D'ici le 31 janvier 1988, le ministère modifiera le manuel de gestion financière de manière à clarifier la répartition des

responsabilités à l'égard de la gestion des finances ainsi que le rôle de l'agent financier supérieur.

D'ici le 31 mars 1988 et sous réserve de considérations appropriées d'ordre législatif et légal, le ministère réduira considérablement le niveau des comptes débiteurs échus depuis plus de 90 jours.

Le ministère s'attaquera aux questions du contrôle des stocks, de l'examen et de la surveillance des droits ainsi que de l'établissement des coûts des activités dans les mesures prises en réponse aux recommandations figurant aux paragraphes 6.64 et 6.73 respectivement.

Cadre de responsabilité

6.27 Le ministère de l'Agriculture travaille depuis 1983 à l'élaboration d'un cadre du plan opérationnel conçu pour servir d'assise à l'affectation des ressources et faciliter la déclaration des résultats aux fins de la responsabilité ministérielle.

6.28 Le Conseil du Trésor a approuvé le premier cadre en septembre 1985, à la condition que l'on poursuive le travail en vue de clarifier les résultats attendus des programmes et les liens entre les objectifs, les ressources et les résultats. Cela n'a pas été fait et, dans notre vérification intégrée de 1986, nous avons signalé des lacunes à cet égard. Au bout d'un an environ, cette version nécessitait une révision substantielle.

6.29 On prévoyait que la révision du cadre serait terminée en mai 1987. Le Conseil du Trésor a approuvé les modifications initiales en janvier 1987. De nouveaux programmes et éléments de planification ont été définis, et d'autres ont été remaniés. Parallèlement, le ministère se penche sur les mesures de rendement à utiliser et sur le système nécessaire pour les produire. De même, on est à mettre en oeuvre un cadre pour le Service canadien des forêts.

6.30 Le cadre du plan opérationnel de 1985 était un document de grande envergure, mais il manquait de précision. Les efforts de révision visent à faire en sorte que le cadre établi puisse se modifier au fil des besoins et devienne un document pertinent et utile pour la gestion financière au sein du ministère.

6.31 Tant qu'un cadre de responsabilité ne sera pas défini et mis en oeuvre au moyen de systèmes financiers et de mesure du rendement, le ministère ne pourra faire ressortir de façon efficace les liens entre les ressources et les résultats prévus, d'une part, et les dépenses réellement engagées ou les résultats obtenus, de l'autre. Cela limite la capacité du ministère à évaluer les diverses solutions, à mesurer l'atteinte des objectifs, à mettre en oeuvre de nouvelles priorités et à réaffecter ses ressources limitées en fonction de ses objectifs stratégiques et de ses priorités.

6.32 La Direction générale de la gestion intégrée est responsable du système de rapports financiers du ministère. On attend de chaque direction genérale qu'elle élabore ses propres mesures de rendement. La responsabilité à l'égard de l'appariement des dépenses et des résultats n'est pas précisée. Ainsi, bien que les dépenses soient comptabilisées, les résultats peuvent ne pas être toujours systématiquement mesurés. Inversement, lorsque les résultats sont mesurés, ils ne sont pas toujours rapprochés des ressources utilisées.

6.33 Le ministère met également en oeuvre un nouveau systeme intégré relatif au personnel pour l'évaluation annuelle du rendement des gestionnaires. Toutefois, les normes pour évaluer leur rendement en regard du budget ne sont pas précisées. Il s'ensuit que les évaluations peuvent manquer d'uniformité ou être incomplètes, et qu'on risque de ne pas mettre suffisamment l'accent sur la responsabilité à l'égard de la gestion courante des ressources.

6.34 Le ministère de l'Agriculture, y compris le Service canadien des forêts, devraient terminer leur Cadre du plan opérationnel respectif. En outre, il y a lieu de planifier et de surveiller la correspondance entre l'utilisation des ressources et les mesures des résultats des programmes. Enfin, les évaluations de rendement des gestionnaires devraient inclure des critères pour évaluer la gestion des ressources en fonction des résultats réels des programmes.

Commentaire du ministère : *Le ministère terminera ses cadres de planification opérationnelle au plus tard le 1er juin 1988. Dans l'exercice du plan opérationnel annuel qui commencera au début de l'exercice 1988-1989, il améliorera la correspondance qui existe entre l'utilisation des ressources et les mesures des résultats des programmes. Le contrôle de l'utilisation des ressources en fonction des résultats des programmes incombera à chaque gestionnaire mais le comité ministériel d'examen des ressources procédera à une révision semestriellement et ce, à compter du début de l'exercice 1988-1989.*

Le ministère reconnaît que le nouveau système intégré relatif au personnel pour l'évaluation annuelle du rendement des gestionnaires ne comprend pas de normes d'évaluation du rendement en regard du budget et des résultats. Il a toutefois confié aux différents gestionnaires la responsabilité d'établir des normes de rendement en regard de toutes les responsabilités de gestion.

Pour faire en sorte que le rendement des gestionnaires soit évalué en regard du budget et des résultats, le ministère :

-effectuera un sondage des évaluations de rendement, d'ici au mois de février 1988;

-rappellera par écrit aux gestionnaires, d'ici au mois de janvier 1988, leur responsabilité vis-à-vis l'établissement des objectifs, objectifs qui doi-vent découler de normes relatives aux ressources et résultats financiers.

Planification et mise en oeuvre des programmes

6.35 Le ministère révise actuellement ses méthodes et extrants en matière de planification et d'affectation des ressources. Depuis 1984, on n'a pas publié de document d'orientation stratégique précis pour guider les directions générales dans leurs activités de planification bien que durant cette période, le ministère ait donné suite aux demandes formulées dans le rapport Nielsen. On a mis la dernière main à une ébauche de plan stratégique à la fin de mars 1987, et le plan fut publié dans sa forme définitive en avril de la même année. Les chefs de direction générale préparent en outre les plans annuels où des liens sont établis entre les orientations stratégiques du ministère, l'affectation des ressources et la planification du travail. Le Service canadien des forêts prépare ses propres plans stratégiques et établit des liens entre ceux-ci et les budgets et les plans de travail.

6.36 Les systèmes de planification du travail sont assez bien conçus, mais on pourrait les améliorer en les assortissant de meilleurs moyens d'établissement des coûts. Les plans de travail fournissent beaucoup d'information, mais ils ne sont pas bien intégrés aux systèmes d'information financière. Cela pourrait se traduire par un manque d'efficacité et la production de données non uniformes pour la planification et le contrôle financiers. Cette question est traitée plus en profondeur à la rubrique «Gestion de l'information».

Subventions et contributions

6.37 Le rôle du ministère dans la planification et la mise en oeuvre des programmes de paiements de transfert soulève des questions de fond. La nouvelle Direction générale des politiques s'efforce de prévoir plus efficacement l'évolution de la situation du secteur agricole et de préparer des stratégies à l'avance. Cela nécessitera, entre autres choses, l'évaluation des tendances passées et futures du revenu agricole, comme point de départ pour l'élaboration des choix de politiques. Cette tâche est difficile, mais elle est à la fois nécessaire et importante, car les paiements de transfert publics se sont accrus considérablement. Le ministère s'est amélioré à ce chapitre, mais les résultats se font toujours attendre.

6.38 Dans le cadre du Programme spécial d'aide aux producteurs de grains du Canada (Programme spécial canadien pour les grains), le Trésor fédéral s'est engagé à verser jusqu'à 1 milliard de dollars aux producteurs canadiens de céréales et d'oléagineux d'ici juillet 1987. De ce chiffre, environ 293 millions avaient été versés au 31 mars 1987. Ce programme non statutaire représente le plus important paiement ponctuel jamais versé aux agriculteurs canadiens. Annoncé le 9 décembre 1986, il

donnait suite à un engagement pris par le gouvernement à la Chambre des communes le 3 octobre 1986. En voici la teneur :

> ...Nous allons collaborer étroitement au cours du mois qui vient, avec le premier ministre Devine et les autres gouvernements provinciaux pour mettre au point un programme d'aide financière qui donne des liquidités aux producteurs céréaliers du Canada. Selon les premières estimations, l'aide nécessaire se situera autour de 1 milliard de dollars.

6.39 Nous avons examiné le rôle et la fonction du ministère dans ce programme à la lumière de la documentation fournie par ce dernier. Il ressort d'un document interne portant la date du 1er octobre 1986 que le ministère avait travaillé à une stratégie de redressement du revenu agricole, mais que celle-ci n'était pas suffisamment avancée, en particulier sur le plan de l'établissement des coûts. De même, les stratégies de développement sectoriel n'étaient pas à un stade avancé.

6.40 Rien ne prouve que le ministère était à l'origine de la recommandation voulant que soit lancé un programme d'aide à l'accroissement des liquidités des producteurs de grains, programme s'établissant à 1 milliard de dollars. En fait, la haute direction du ministère n'a appris cet engagement que quelques jours avant l'annonce du 3 octobre 1986. Par la suite, toutefois, le ministère a proposé des options en vue de le réaliser, et a rapidement mobilisé ses ressources pour mettre sur pied un programme. L'analyse, l'échéancier, la méthode de paiement, le coût et le financement du programme ont tous été définis après que le gouvernement eut rendu public son engagement de 1 milliard de dollars. Les services financiers du ministère se sont occupés uniquement d'émettre les chèques; ils n'ont pas participé à l'analyse sous-jacente au programme, bien que nous ayons été informés qu'il en a été question lors de discussions.

6.41 Parmi les options soumises à l'attention des ministres, mentionnons le versement de subventions, l'émission d'obligations, des prêts sans intérêt, l'amélioration des programmes existants, l'achat garanti des récoltes, les paiements d'appoint et diverses combinaisons de ces moyens. Les estimations de coûts sur un an variaient de 300 millions à 1 milliard de dollars. Le Cabinet a approuvé le 2 décembre 1986 des paiements d'appoint de 1 milliard de dollars dans le cadre du Programme spécial d'aide aux producteurs de grains du Canada. La décision n'a pas été étayée comme à l'ordinaire par un mémoire préparé par le ministère, bien qu'un document non officiel décrivant les diverses options ait été mis à la disposition des ministres. Pour déterminer l'ampleur d'un paiement d'appoint, on compare normalement les prix de marché et les coûts de production courants à la moyenne des coûts historiques. Le paiement de 1 milliard de dollars n'a pas été calculé de cette façon. En fait, nous n'avons pu découvrir comment on en est arrivé à ce chiffre.

6.42 C'est le paragraphe 5(2) de la Loi sur le ministère de l'Agriculture qui est cité comme texte habilitant pour le programme. Il se lit comme suit : «Le gouverneur en

conseil peut en tout temps assigner au ministre de l'Agriculture d'autres fonctions ou attributions». Ce libellé est demeuré inchangé depuis 1868 et il a été utilisé comme assise législative pour d'autres programmes temporaires ou spéciaux.

6.43 Le recours au paragraphe 5(2) comme assise législative pour lancer un nouveau programme de 1 milliard de dollars est discutable. Le résultat obtenu n'est pas simplement de déléguer des pouvoirs mais équivaut à transférer au gouvernement le pouvoir qu'a le Parlement de contrôler et de légiférer. Selon nous, cette utilisation du paragraphe 5(2) de la Loi sur le ministère de l'Agriculture ne peut être étayée de façon appropriée par l'analyse du libellé de cette disposition.

6.44 La somme de 1 milliard de dollars a été approuvée par le Parlement au moyen de deux budgets supplémentaires. Des fonds supplémentaires de 300 millions de dollars ont été approuvés le 18 décembre 1986 pour l'exercice 1986-1987, et l'autre tranche de 700 millions de dollars l'a été le 24 mars 1987 pour l'exercice 1987-1988. Normalement, les budgets supplémentaires servent à dégager des fonds supplémentaires durant un exercice déjà en cours, et non pour les exercices futurs. On nous a informés que cette démarche visait à faire en sorte que les 700 millions de dollars soient versés intégralement, sans les limitations inhérentes aux crédits provisoires fondés sur le Budget des dépenses principal.

6.45 L'objet du programme est de venir en aide aux producteurs qui ont vu leurs revenus diminuer considérablement par suite des politiques internationales. On considère que les producteurs de grains canadiens dans leur ensemble ont subi des préjudices du fait que d'autres pays ont adopté des politiques qui ont fait fléchir les prix des céréales (pièce 6.3). Par conséquent, les producteurs individuels ne sont pas tenus de subir une évaluation de l'état de leur revenu ou de respecter des conditions financières particulières pour être admissibles aux paiements en vertu du programme. Après consultation des représentants du secteur agricole, il avait été convenu que les paiements seraient versés aux agriculteurs dans le cadre d'un seul programme national, de façon à traiter tous les producteurs sur un même pied. C'est apparemment la justification de l'inclusion des céréales fourragères dans le programme. Ces céréales, toutefois, ne sont pas directement touchées par les prix à l'exportation, et les risques assumés par ceux qui les produisent se situent davantage sur le marché des aliments du bétail. De plus, les cultures récoltées pour l'ensilage ou enfouies après les dégâts ou les intempéries de 1986 sont devenues admissibles en juin 1987 en vertu des modalités et conditions révisées du programme, après des versements initiaux de quelque 293 millions de dollars.

6.46 Les taux de paiement pour les cultures admissibles ont été calculés à la lumière des répercussions estimatives de plusieurs facteurs, y compris les taux de prêt américains et les subventions des autres pays. Ainsi, l'aide de 1 milliard de dollars a été répartie en fonction de l'influence relative des politiques internationales sur les prix des grains.

6.47 L'analyse étayant le programme était incomplète à deux égards :

-Bien que le programme ait été décrit comme un supplément de revenu pour les producteurs, l'analyse effectuée n'isolait pas quelle influence avait sur le revenu agricole les prix et les ventes intérieurs de grains, les recettes tirées d'autres produits que les grains, et les revenus non agricoles des producteurs de céréales et d'oléagineux. On a jugé que cela n'était pas nécessaire parce que l'objet du programme était de compenser une baisse de revenu causée par les politiques internationales plutôt que de soutenir un niveau de revenu donné.

-L'analyse des dépenses et des coûts dans le cadre des autres programmes d'aide gouvernementaux a été raisonnablement complète, sauf que l'on n'a pas tenu compte de paiements estimatifs de l'ordre de 1,4 milliard de dollars en vertu de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest. L'effet cumulatif du paiement de 1 milliard de dollars versé en sus de ce programme et d'autres programmes de soutien n'a pas été mesuré ni présenté à titre d'information financière en vue de la prise de décision.

6.48 En juin 1986, les prix internationaux des grains ont fléchi considérablement. Au même moment, le ministère de l'Agriculture et celui des Finances commençaient à diagnostiquer les problèmes des finances agricoles. Ce diagnostic était de vaste portée; l'accent n'était pas mis sur les grains ni sur un programme de 1 milliard de dollars. Si le ministère avait pu élaborer des options et établir les coûts des plans stratégiques beaucoup plus tôt, les décisionnaires auraient pu profiter d'une information plus complète sur les solutions de rechange, les coûts et les avantages, et disposer de plus de temps pour évaluer les options.

6.49 Le besoin d'une aide de 1 milliard de dollars résulte, dans une certaine mesure, de l'échec des efforts passés en vue d'en arriver à des mécanismes d'établissement des prix et à d'autres conditions économiques dans les ententes internationales sur les céréales. Si cela avait été possible, la guerre des subventions et des prix sur les marchés internationaux aurait sans doute été mitigée. L'absence de conditions mutuellement acceptées sur l'offre et les prix a également contribué à accélérer le versement des paiements du Compte de stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest, entraînant un déficit d'environ 844 millions de dollars au 30 juin 1987, et des déficits de 201 millions de dollars des comptes de mise en commun de la Commission canadienne du blé pour la campagne 1985-1986. Ce sont là des coûts très élevés assumés par les contribuables canadiens et un fardeau considérable pour le Trésor. Le ministère travaille en ce moment à des solutions à long terme pour le secteur canadien des céréales et des oléagineux et pour la réduction des subventions agricoles.

6.50 Le Programme spécial d'aide aux producteurs de grains du Canada a été classé comme contribution et déclaré tel au Parlement, aussi bien dans le Budget des dépenses principal que dans le volume II des Comptes publics du Canada. Toutefois, il

a été comptabilisé comme s'il s'agissait d'une subvention dans les états financiers sommaires du gouvernement au volume I des Comptes publics (Section 2). En vertu des conventions comptables de l'administration fédérale, les subventions sont normalement imputées aux dépenses de l'exercice où elles sont versées (comptabilité de caisse), tandis que les contributions sont normalement imputées aux dépenses de l'exercice au cours duquel les demandes et certifications connexes sont reçues, même si le paiement est fait plus tard (comptabilité d'exercice).

6.51 Les fonds de 1 milliard de dollars affectés au Programme spécial d'aide aux producteurs de grains du Canada ont été répartis entre deux exercices financiers, soit un budget supplémentaire de 300 millions de dollars pour l'exercice se terminant le 31 mars 1987, et un montant de 700 millions de dollars pour l'exercice 1988. Comme le programme a été classé comme une contribution et que le gros des demandes et certifications connexes ont été reçues des producteurs avant le 31 mars 1987, on aurait pu s'attendre que le coût complet du programme de 1 milliard de dollars soit inclus dans le déficit de 1987. Or, celui-ci ne tient compte que des paiements de quelque 300 millions de dollars versés au cours de l'exercice; la différence de 700 millions figurera dans le déficit de 1988, lorsque les paiements restants seront effectués. Nous croyons que ce traitement comptable viole la substance des conventions comptables de l'administration fédérale régissant les contributions.

6.52 La classification du programme a des répercussions qui dépassent la sphère de la comptabilité et de l'information financière. Normalement, une contribution est un paiement assujetti au respect de conditions contractuelles. On y a souvent recours dans les projets à frais partagés, et les paiements sont habituellement échelonnés selon un calendrier précis. Tel n'est pas le cas pour le Programme spécial d'aide aux producteurs de grains du Canada. Il ne s'agit pas d'un programme à frais partagés et aucune entente n'existe exigeant des bénéficiaires de dépenser l'argent d'une façon particulière ou d'adopter telle ou telle ligne de conduite comme condition pour recevoir des deniers publics. Les paiements sont faits de façon inconditionnelle et aucune entente contractuelle n'existe. Par exemple, le producteur n'est pas tenu de récolter ses champs, d'adopter un nouveau régime de semis ou de modifier d'autres pratiques agricoles dans le cadre d'une stratégie à long terme visant à résoudre le problème, ni de rembourser des montants déjà dus à la Couronne, le cas échéant. Les producteurs peuvent dépenser l'argent comme ils l'entendent. L'admissibilité des producteurs aux paiements en 1987 se fonde sur la preuve de surfaces déjà ensemencées de l'une ou l'autre des dix cultures admissibles en 1986 en vue d'une récolte cette année-là. Cela signifie que les paiements faits en vertu du programme sont plutôt de la nature des subventions.

6.53 Le gouvernement affirme que :

Le programme était administré comme une contribution de façon à assurer une gestion et une administation financières adéquates du programme. Comme le programme de contributions avait été annoncé après la mise en oeuvre, il avait certaines caractéristiques d'un programme de

> subventions. En outre, toutes les dépenses exigeaient l'approbation du Parlement et cette approbation a été accordée à l'égard de deux exercices financiers - 300 millions de dollars en 1986-1987 et 700 millions de dollars en 1987-1988. Par conséquent, le paiement de 700 millions ne représente qu'un engagement seulement, et comme le gouvernement ne déclare pas les engagements dans ses rapports comptables, aucune provision n'avait été prévue à cette fin, au 31 mars 1987... (traduction)

6.54 Comme nous l'avons mentionné précédemment, le programme possède davantage les caractéristiques d'un programme de subventions que celles d'un programme de contributions. Toutefois, bon nombre des contrôles qui s'exercent normalement sur les subventions font défaut. Par exemple, les subventions sont identifiées par bénéficiaire individuel ou catégorie de bénéficiaires dans le Budget des dépenses principal, lorsque le Parlement approuve les crédits. Le gouvernement ne peut verser de subventions à un bénéficiaire non expressément identifié. En revanche, les contributions ne figurent dans le Budget des dépenses qu'à titre d'information. Rien n'empêche le gouvernement et le ministère de dépenser les contributions à des fins ou des programmes qui ne sont pas mentionnés dans le Budget des dépenses, et ils peuvent établir ou modifier les modalités d'un programme. L'analyse de l'utilisation des contributions révèle un écart considérable entre les montants initialement inclus dans le Budget des dépenses et ceux qui sont réellement dépensés (voir la pièce 6.4). La réaffectation des contributions est normalement approuvée par le Conseil du Trésor et financée au moyen de sommes déjà votées par le Parlement. Des budgets supplémentaires sont soumis au Parlement lorsque des fonds supplémentaires s'imposent.

6.55 En conclusion, le processus habituel de planification, de mise en oeuvre et de financement des programmes n'a pas été suivi dans le cas du plus important programme ponctuel de paiement d'appoint agricole jamais lancé par un gouvernement canadien. Les politiques et pratiques de mise en oeuvre d'un programme de contribution n'ont pas été pleinement ni clairement appliquées. Le recours au paragraphe 5(2) de la Loi sur le ministère de l'Agriculture est discutable et, conjugué à un financement par la méthode de la contribution, il donne au ministère un degré élevé de latitude et de pouvoirs. Cette marge de manoeuvre n'est pas assortie à une obligation équivalente de rendre compte au Parlement, pour ce qui est de la divulgation des coûts engagés et des résultats obtenus.

Gestion des immobilisations

6.56 Les ressources en terre et les installations du ministère ont une valeur de remplacement estimative supérieure à 3 milliards de dollars. On dénombre plus de 3 000 bâtiments à travers le Canada situés sur quelque 2 millions d'acres de terre. Environ 65 p. 100 de ces bâtiments datent de plus de 25 ans. Les budgets d'immobilisations ont été réduits, mais les dépenses affectées aux installations au cours des dernières trois années s'élèvent à un taux moyen d'environ 50 millions de dollars par année. On estime que les besoins d'entretien s'accumulent, mais que les fonds à ce

poste ne sont pas budgétés ni contrôlés pour l'ensemble du ministère. Qui plus est, une enquête menée auprès de 63 laboratoires du ministère en 1983 a révélé, entre autres, que 54 p. 100 de l'espace était utilisé pour des fonctions différentes de celles prévues à l'origine, et que la plupart d'entre eux comportaient des lacunes sur le plan de la protection contre les incendies.

6.57 Le ministère a récemment adopté plusieurs mesures visant à harmoniser la gestion des immobilisations et les besoins des programmes. Tant que cette transition ne sera pas terminée, l'aptitude du ministère à gérer ses immobilisations de façon économique et efficiente restera limitée. Nos inquiétudes se trouvent renforcées par les lacunes suivantes qui ont été reconnues par le ministère :

-moyens limités, pour l'ensemble du ministère, de mesure et de surveillance des activités d'entretien et absence d'information fidèle et à jour sur l'existence, l'utilisation et la disponibilité des immobilisations;

-fonctionnement indépendant de la planification des programmes, d'une part, et de la planification et du contrôle des immobilisations, de l'autre;

-analyse insuffisante des besoins, à l'appui des décisions d'aménager de nouvelles installations et établissement du coût des immobilisations sans tenir compte de leur durée utile complète;

-manque d'évaluation après le parachèvement des projets;

-achat d'équipement avant que le besoin s'en fasse sentir;

-retard dans la présentation d'une stratégie d'immobilisations au Conseil du Trésor;

-dépassement de 1,9 million de dollars des autorisations lors de la construction du nouveau centre de recherches de 35 millions de dollars à Saint-Hyacinthe.

Le ministère a également éprouvé des difficultés à contrôler les postes du budget d'immobilisations vers la fin ou à la clôture des exercices, si bien que les crédits de 1985-1986 ont été dépassés de 663 000 $.

6.58 Le ministère se préoccupe de ces situations et s'efforce d'y remédier. Par exemple, il a pris les mesures suivantes :

-examen de l'ensemble des immobilisations et remaniement des plans d'immobilisations et des priorités à cet égard;

-mise à jour et validation des registres de biens immobiliers;

-regroupement d'installations en vue d'une plus grande efficience;

-établissement d'un nouveau système de cotes de priorité afin d'affecter les fonds là où ils sont le plus nécessaire;

-élaboration de plans d'entretien.

6.59 Le ministère de l'Agriculture travaille à améliorer sa planification et son contrôle des immobilisations. Nous suivrons de près ces efforts dans le cadre de notre travail continu de vérification.

Stocks

6.60 Les systèmes et les pratiques de gestion et de contrôle des stocks laissent généralement à désirer.

6.61 Le ministère tient un Système central d'information sur l'entretien du matériel (SIEM). Bien qu'il enregistre les ajouts et aliénations d'équipement et renseigne sur le coût et les besoins de remplacements, il sert d'abord de registre sur les stocks. Ce système ne représente donc pas un outil de gestion et de contrôle financiers satisfaisant, car on n'y retrouve pas d'information à jour sur l'état, l'utilisation et la disponibilité de l'équipement.

6.62 Parmi les autres lacunes que nous avons décelées au chapitre de la gestion et du contrôle des stocks, mentionnons les suivantes :

-L'intégralité des registres du SIEM n'est pas assurée, car les centres de responsabilité ne voient pas à l'inscription de tous les articles en stock. En outre, il n'y a pas de rapprochement entre les ajouts de stocks et le système financier du ministère pour faire en sorte que tous les ajouts soient inscrits.

-On n'utilise pas les rapports du SIEM pour déterminer les remplacements d'équipement. On ne voit pas bien les liens qui existent entre les décisions d'achat d'équipement et les priorités de la direction génerale ou du ministère, ni pourquoi les données du SIEM ne sont pas utilisées pour déterminer les achats.

-Ni la Direction générale de la gestion intégrée ni la Direction générale de la recherche ne connaissent les raisons de l'important écart qui existe entre les besoins de remplacement de l'équipement et les fonds disponibles. La stratégie quinquennale initiale de remplacement de l'équipement (qui devait s'appliquer à la période 1984-1988) semble s'être détournée de son objectif premier. Selon le SIEM, la Direction générale de la recherche aurait des besoins à ce poste de 70 millions de dollars, alors que son budget actuel pour tous les achats d'équipement n'est que de 17 millions de dollars. Rien n'a été tenté jusqu'ici pour concilier ces chiffres et élaborer une stratégie en vue de combler l'écart.

6.63 Les vérifications internes ont révélé des problèmes de contrôle des stocks et de formation du personnel en ce qui touche l'équipement, les fournitures et le bétail; en voici quelques-uns :

-manque de contrôle exercé sur la fonction de réception et l'enregistrement des ajouts;

-contrôle insuffisant des distributions, radiations et aliénations;

-absence de dénombrement pour vérifier les registres;

-séparation des fonctions et mesures de protection contre les pertes inadéquates;

-mesures de protection inadéquates dans le cas des matières dangereuses.

6.64 Le ministère de l'Agriculture devrait évaluer ses pratiques de gestion en ce qui touche les stocks et fournir à ses gestionnaires et à son personnel une meilleure formation en gestion des stocks. Les contrôles financiers et administratifs appropriés devraient être intégrés le plus tôt possible au système de gestion des stocks.

Commentaire du ministère : *Le ministère reconnaît qu'il faut améliorer les contrôles financiers et administratifs des stocks de matériel ainsi que la gestion des immobilisations et prend les mesures suivantes :*

1. Une évaluation des méthodes courantes de gestion des stocks se fera d'ici le 31 octobre 1987.

2. En se fondant sur cette évaluation, il élaborera, d'ici le 31 décembre 1987, la politique, les procédés et la formation nécessaires.

3. Il établira et mettra en vigueur, d'ici le 31 mars 1988, de meilleurs contrôles financiers sur le matériel, ainsi que sur son acquisition et son aliénation.

4. On procédera à une étude de faisabilité sur les besoins des systèmes en ce qui concerne l'état, l'utilisation et la disponibilité du matériel. Cette étude devra se terminer au plus tard le 31 mars 1988.

Recouvrement des coûts

6.65 Au chapitre des recettes et du recouvrement des coûts, nous avons mis l'accent sur la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments, qui représente pour le ministère une importante source de revenus grâce au recouvrement des coûts. Nous nous sommes également penchés sur les progrès de la Direction générale de la recherche, en matière de recouvrement des coûts.

6.66 En 1975, nous avons signalé que le ministère ne disposait pas de système pour déterminer les cas où il pourrait y avoir lieu d'imposer un droit pour les services ou de relever les droits existants lorsque les tarifs en vigueur n'étaient plus à jour. Dans son commentaire à ce sujet, le ministère annonçait qu'un avant-projet de protocole avait été préparé et qu'il serait mis en oeuvre en 1975. Le ministère a publié une politique de recouvrement des coûts en 1979, mais aucune nouvelle mesure précise dans ce domaine n'a été proposée avant 1982. Les ententes négociées ont été reportées au moment du lancement des mesures anti-inflationnistes (politique des 6 et 5 p. 100).

6.67 En 1984, le ministère a préparé un aperçu des possibilités de recouvrement des coûts. À la lumière de celui-ci, on a fixé comme objectif un accroissement de 25 millions de dollars du recouvrement des coûts pour les services d'inspection agricole, et une progression de 5 millions de dollars dans les cas des activités de recherche. Ces objectifs n'ont pas encore été atteints.

6.68 Des progrès ont été réalisés à ce chapitre depuis 1984 :

-négociations d'ententes de recouvrement des coûts pour diverses activités, y compris l'inspection des fruits et légumes frais et le classement du bétail;

-élaboration d'une stratégie de recouvrement des coûts pour les activités de la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments;

-révision des objectifs de recouvrement des coûts;

-publication, à l'automne de 1986, d'une nouvelle politique du ministère en matière de recouvrement des coûts, que chaque direction générale devrait traduire dans la pratique.

6.69 La première étape dans la mise en oeuvre de la politique est de déterminer les autorisations du ministère à l'égard du recouvrement des coûts, puis de mettre en balance les possibilités de recouvrement et les impératifs des programmes. Ensuite, on peut déterminer des activités et des services précis dont les coûts devraient être recouvrés. La Direction générale de la production et de l'inspection des aliments a réalisé des progrès dans ses efforts en vue de faire accepter le recouvrement des coûts comme sa nouvelle façon de fonctionner. Diverses activités dans les domaines de l'assurance-qualité, de la santé animale et de la protection des végétaux sont maintenant assujetties au recouvrement des coûts, mais le rythme de mise en oeuvre est plus lent qu'on ne l'avait d'abord prévu. On explore en outre de nouvelles voies dans ce domaine et on nous a dit que, d'ici à 1990, le ministère s'orientera vers le plein recouvrement de tous les coûts qui, selon lui, devraient être assumés par le secteur privé.

6.70 Malgré un objectif annuel de recouvrement des coûts fixé à 5 millions de dollars en 1984, puis ramené à 1,1 million de dollars en 1987 après révision, la Direction générale de la recherche commence à peine à envisager des options dans ce domaine. Certains secteurs offrant des possibilités à cet égard ont été reconnus, mais aucune proposition officielle n'a encore été élaborée. Le degré de recouvrement possible signalé jusqu'ici est faible. Toutefois, la direction générale n'a pas effectué d'analyse coûts-avantages dans les domaines où ce régime pourrait s'appliquer.

6.71 Une fois la décision prise de recouvrer les coûts d'un service donné, il y a lieu de déterminer le coût de la prestation de ce service. Le ministère devrait ensuite décider quels coûts devraient être recouvrés et dans quelle proportion. On peut ensuite établir les taux de recouvrement en se fondant sur les coûts et les niveaux de service prévus. La Direction générale de la production et de l'inspection des aliments a évalué ses coûts en regard des ententes récentes dans ce domaine, mais elle n'a pas officiellement étayé sa méthode pour déterminer les taux de façon à assurer un recouvrement intégral et uniforme. Par exemple, il n'y a pas de définition standard des types de coûts sur lesquels les droits devraient se fonder, et il n'y a pas d'exigence spécifique qui oblige à prévoir les coûts et les niveaux de service pour établir des taux futurs. En outre, on n'a pas établi de critères officiels pour évaluer la capacité des divers groupes du secteur industriel à absorber les droits au bout d'une certaine période.

6.72 La politique de recouvrement des coûts du ministère précise «qu'il y a lieu de procéder à un examen et à des rajustements possibles des taux de façon régulière (au moins une fois l'an)...». Le processus de négociation avec le secteur industriel, puis d'approbation et de mise en oeuvre des taux est lent. Il faudra améliorer le mécanisme d'établissement des coûts et les systèmes d'information de gestion si l'on veut rendre possible un examen régulier des taux. Le ministère n'est pas encore en mesure de faire rapport systématiquement sur la pertinence des taux établis dans le cadre des ententes existantes. La Direction générale de la production et de l'inspection des aliments dispose de données de base qui peuvent être utilisées pour faire rapport sur les coûts actuels et le recouvrement des coûts réels par type de service.

6.73 Une fois établies les autorisations en matière de recouvrement des coûts, ainsi que les possibilités à cet égard, le ministère de l'Agriculture devrait :

-arrêter de façon officielle et étayer ses politiques et méthodes d'établissement des coûts et des taux en prévision des nouveaux projets de recouvrement des coûts;

-utiliser les donnees sur les coûts actuels et prévus pour l'établissement des taux dans le cadre des futures ententes;

-examiner le besoin d'une information complète sur les coûts et mettre en place des systèmes afin de surveiller le rendement du régime de recouvrement des coûts.

Commentaire du ministère : *D'ici le 31 mars 1988, le ministère modifiera sa politique de recouvrement des couts afin d'aborder de façon intégrale les méthodes d'établissement des coûts et des taux et l'utilisation des données actuelles et des prévisions. À cette date, il aura terminé une étude visant à définir les types de coûts sur lesquels fonder les droits à percevoir. Le comité d'examen des ressources et des programmes a été officiellement chargé de surveiller le rendement du régime de recouvrement des coûts dans l'ensemble du ministère.*

Gestion de l'information

6.74 La Direction des systèmes et des services consultatifs est chargée de fournir des systèmes et services de traitement électronique des données. Le ministère possède une infrastructure de plus de 3 000 micro-ordinateurs, machines de traitement de texte et terminaux, 45 mini-ordinateurs et un ordinateur central rattaché à un réseau de télécommunications d'envergure nationale. On estime que les activités liées aux systèmes d'information auront occasionné des dépenses bien spécifiques de 50 millions de dollars et de 385 années-personnes en 1986.

6.75 Nous avons fait deux constatations dans ce domaine. Premièrement, le système d'information de gestion financière du ministère a assez bien répondu aux besoins en matière de responsabilité financière, mais il présente certains risques. Deuxièmement, on note une gestion inefficiente des ressources en information.

6.76 Le Système de contrôle des affectations financières (SCAF) représente le principal système d'information pour la gestion financière du ministère. Plus de 150 centres de responsabilité sont desservis par 90 terminaux servant à l'introduction et l'extraction de l'information financière. Le ministère estime que l'exploitation du système coûte 2,3 millions de dollars par année.

6.77 Le SCAF était conçu pour aider les gestionnaires à contrôler les ressources humaines et financières, et à affecter les ressources. Un façonnier (bureau de service) possède et gère le système, qui a été mis en place en 1983 et fonctionne à plein rendement depuis le 1er avril 1984. Le contrat de services renouvelé a pris effet le 6 décembre 1985 et il s'étend jusqu'au 31 mars 1988, avec option de prolongation pendant une période de six mois supplémentaires.

6.78 Il y a un danger que le système devant remplacer le SCAF ne soit pas prêt avant l'expiration de l'actuel contrat de service. Selon une étude de faisabilité effectuée par le ministère, il faudrait compter 24 mois pour mettre en place un système de rechange, à supposer que l'on commence avant janvier 1987. Au moment où nous avons effectué notre étude, aucune prolongation du contrat de service n'avait été

négociée, et il ne restait que 13 mois jusqu'en mars 1988 pour le remplacement du système.

6.79 Le SCAF a été conçu en fonction d'un matériel informatique désuet. Les possibilités limitées sur le plan de la conception ont occasionné des retards dans la présentation des états financiers de gestion, et des interruptions de service; le personnel s'est vu contraint d'effectuer un contrôle manuel des affectations et des données. Dès avril 1985, on savait que le SCAF comportait des lacunes et ne répondait pas à tous les besoins des usagers. La performance médiocre du matériel a parfois entraîné l'abandon de certaines fonctions du système. C'est ainsi qu'un contrôle informatique clé a été supprimé. On a renoncé à certains besoins pour composer avec le système.

6.80 Le façonnier ne porte pas grand intérêt au SCAF. Il a renoncé à le transférer sur un autre matériel, négligé d'accroître ses ressources de soutien, et manifesté son intention d'abondonner le système à l'expiration du contrat. Des efforts sont actuellement en cours au ministère en vue de remplacer le SCAF, mais la dépendance à l'égard des ressources contractuelles, le calendrier serré et l'ampleur du projet sont tous des facteurs qui présentent un risque et des coûts pour le ministère.

6.81 L'utilisation inefficiente des ressources en information de gestion à l'intérieur du ministère est attestée par les lacunes suivantes :

-chevauchement dans l'élaboration des systèmes financiers et l'introduction des données;

-maintien de dossiers financiers officieux pour compenser les lacunes du SCAF;

-personnel en place insuffisant pour tirer parti de la grande capacité de traitement des installations informatiques internes;

-arriéré important dans l'élaboration des systèmes, y compris celle d'un système pour isoler les coûts d'entretien et d'exploitation des immobilisations;

-manque d'information sur l'affectation actuelle des ressources en information dans tout le ministère, en fonction des priorités et des charges de travail.

6.82 Le ministère de l'Agriculture devrait revoir l'affectation de ses ressources en information afin de faire en sorte que ses priorités en matière d'information de gestion soit respectées de façon économique et efficiente

Commentaire du ministère : *Le ministère est d'accord avec cette recommandation. Il a déjà entrepris de réorienter et de réaffecter les ressources de soutien aux système d'information. Il a décidé de procéder à une étude des priorités et des ressources pour faire en sorte que les ressources disponibles soient utilisées de manière efficiente.*

Information de la Partie III du Budget des dépenses

6.83 Notre vérification intégrée de 1986 faisait état de possibilités pour le ministère d'améliorer la divulgation de ses mesures de rendement aux fins de l'obligation de rendre compte. Au chapitre de l'information financière, nous constatons que le Budget des dépenses principal de 1987-1988 ne fait mention que dans une note en bas de page des paiements de transfert de 700 millions de dollars effectués dans le cadre du Programme spécial d'aide au producteurs de grains du Canada et passe sous silence le déficit estimatif de 1,4 milliard de dollars du Compte de stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest (Compte de stabilisation concernant le grain de l'Ouest).

6.84 Nous avons éprouvé des difficultés à déterminer le coût total de tous les programmes agricoles fédéraux. Cette information est éparpillée dans les budgets de plusieurs ministères et les rapports annuels de plusieurs sociétés d'État. Nous croyons qu'il serait utile de regrouper cette information et de présenter au Parlement un tableau intégré. Cela pourrait être fait dans le Budget des dépenses principal ou dans le rapport annuel du ministère de l'Agriculture. On trouvera à la pièce 6.5 un exemple d'une telle divulgation; elle se fonde sur l'information que nous avons pu réunir et n'est pas nécessairement complète.

6.85 Le ministère de l'Agriculture, de concert avec les autres ministères, organismes et sociétés d'État intéressés, devrait fournir un état intégré des coûts des programmes agricoles. La Partie III du Budget des dépenses du ministère devrait faire ressortir toutes les dépenses et tous les engagements à venir, peu importe la façon dont ils doivent être financés.

Commentaire du ministère : *Le ministère n'est pas d'accord avec la recommandation voulant qu'il incorpore dans son rapport annuel les coûts des programmes agricoles d'autres ministères. Les ministres devraient rester responsables des dépenses de leur ministère qui sont autorisées par le Parlement. En outre, il serait difficile de garantir que les renseignements seraient complets, y compris les avantages fiscaux.*

Le ministère appuie sans réverse l'idée qu'il faut présenter toutes les dépenses et tous les engagements du ministère de l'Agriculture dans la Partie III du Budget des dépenses. Dans la Partie III de 1986, le ministère s'est efforcé d'améliorer l'information sur les comptes spéciaux, par exemple la Caisse de réassurance-récolte et le Compte de stabilisation concernant le grain de l'Ouest. Au fur et à mesure que les circonstances le justifieront, le ministère continuera de chercher des occasions de fournir des renseignements plus détaillés et plus complets sur les dépenses et les engagements, relativement aux programmes permanents et aux initiatives particulières.

LE MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DES MINES ET DES RESSOURCES

LE MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DES MINES ET DES RESSOURCES

Table des matières

	Paragraphe
Aperçu général du ministère	7.1
La gestion et le contrôle financiers : étendue de l'étude	7.4
Évaluation globale de la gestion et du contrôle financiers	7.9
La gestion financière	
Information nécessaire pour planifier et gérer les opérations et en faire rapport	7.15
Information nécessaire pour planifier et gérer les nouvelles initiatives et en faire rapport	7.35
L'obligation de rendre compte au Parlement	7.43
Les contrôles financiers	7.54
Les systèmes d'information pour la gestion financière	7.59
L'informatique à ÉMR	7.64

Pièces

7.1 Organigramme des secteurs vérifiés

7.2 La façon dont sont décrits les plans dans la partie III du Budget des dépenses

7.3 Faiblesse de l'exposé des plans et de l'état d'avancement dans la partie III du Budget des dépenses

LE MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DES MINES ET DES RESSOURCES

Aperçu général du ministère

7.1 Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (ÉMR) est un grand ministère diversifié; il compte 4 744 années-personnes, dépense chaque année 711 millions de dollars et touche par année plus de 100 millions de dollars de recettes, comme le décrit le Budget des dépenses de 1987-1988. Le Programme de l'énergie et le Programme des minéraux et des sciences de la terre, qui reçoivent l'appui du Programme de l'administration, constituent ses deux principales responsabilités.

7.2 Le Programme des minéraux et des sciences de la terre s'est accru au cours des quatres dernières années; ses dépenses sont passées de 264 à 333 millions de dollars depuis 1984-1985, en partie à cause du nombre croissant des ententes fédérales-provinciales pour l'exploitation des minéraux. Au cours de la même période, le Programme de l'énergie a beaucoup diminué; ses dépenses sont passées de 2 800 à 333 millions de dollars, surtout parce que certains programmes de contribution ont pris fin. Le Programme de l'administration, dont le budget s'élève à environ 45 millions de dollars, est demeuré relativement stable.

7.3 Cette année, nous avons étudié la gestion et le contrôle financiers au sein du ministère et nous avons assuré le suivi des recommandations que nous avions faites en matière d'informatique.

La gestion et le contrôle financiers : étendue de l'étude

7.4 Pour assurer une bonne gestion financière, les gestionnaires doivent prendre des décisions en en connaissant les incidences financières, gérer les opérations en tenant dûment compte de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience, et fournir de l'information afin d'être à même de rendre compte de leur utilisation des ressources.

7.5 Pour assurer un bon contrôle financier, les éléments d'actif que détient un ministère sont enregistrés correctement et protégés, des données comptables exactes et fiables sont maintenues et la dépense de fonds est limitée à l'objectif fixé et aux montants approuvés par le Parlement.

7.6 Nous avons examiné la gestion et le contrôle financiers d'ÉMR tels qu'ils s'appliquent au cycle normal de gestion, soit la planification, la budgétisation, la gestion et le contrôle budgétaires, et l'établissement de rapports. Nous nous sommes penchés

plus particulièrement sur la planification et l'établissement de rapports, qui constituent la pierre angulaire de la gestion financière.

7.7 Notre examen reposait sur les renseignements tirés des vérifications récentes de l'optimisation des ressources et des travaux annuels de vérification d'attestation. Elle était également fondée sur les travaux et les rapports de la Direction de la vérification interne d'ÉMR. De plus, nous avons examiné neuf services particuliers d'ÉMR afin de confirmer les renseignements obtenus d'autres sources et évaluer l'état actuel de la gestion financière. Ces services représentent environ 10 p. 100 de l'ensemble des services du ministère et consomment environ 20 p. 100 du budget actuel du ministère. Ces services sont indiqués à la pièce 7.1.

7.8 Les pièces 4.6 et 4.7 du chapitre 4 donnent une explication des termes-clés utilisés.

Évaluation globale de la gestion et du contrôle financiers

7.9 Nous avons constaté que la gestion et le contrôle financiers à ÉMR comportent des points forts et des points faibles.

7.10 À l'échelon ministériel, l'information nécessaire pour planifier et gérer les opérations, et établir les rapports qui s'y rattachent n'est pas suffisante. Le cadre du plan opérationnel ne précise pas les résultats escomptés. Cela s'explique en partie par la difficulté qu'il y a à regrouper les tâches très diverses de chaque activité pour les convertir en des mesures globales de rendement. Par conséquent, à l'échelon ministériel, ÉMR ne peut établir de liens entre les ressources et les résultats escomptés. Il en est de même pour les activités permanentes, où les niveaux de ressources consacrées par rapport au niveau de service ou de travail prévu, ne sont pas soumis, chaque année, à un examen critique.

7.11 À l'échelon de la direction, l'information que renferment les plans de travail et les rapports d'étape compense certaines de ces lacunes. Ces plans relient généralement les ressources à des projets ou à des résultats particuliers et forment une base raisonnable pour la gestion des opérations d'ÉMR et l'obligation interne de rendre compte. Cela s'applique particulièrement aux grands programmes de contribution gérés par ÉMR depuis quatre ans.

7.12 Il y a un manque d'uniformité dans la qualité de l'information utilisée pour planifier et gérer les nouvelles initiatives, et en faire rapport.

7.13 La partie III du Budget des dépenses ne reflète pas entièrement l'obligation qu'a le ministère de rendre compte au Parlement, bien qu'il y ait eu

amélioration dans ce domaine. Elle ne montre pas les résultats escomptés pour chaque activité d'ÉMR ou elle ne relie pas suffisamment les ressources et les résultats. Elle ne renseigne pas non plus sur la mesure dans laquelle les objectifs de programme ont été réalisés avec les ressources qui y avaient déjà été consacrées. Même si on dispose souvent de l'information nécessaire, le ministère en profite rarement pour définir des buts mesurables dans la partie III ou pour indiquer pendant combien de temps des fonds devront être consacrés à une activité jusqu'à ce que les objectifs soient réalisés.

7.14 Le contrôle financier s'est de beaucoup amélioré depuis notre étude d'envergure gouvernementale du contrôle financier, de 1974 à 1976. Les contrôles financiers actuels d'ÉMR permettent d'assurer dans une mesure raisonnable que les fonds publics sont protégés et que des dossiers comptables exacts et fiables sont tenus, que l'argent est dépensé selon l'objectif fixé et que les dépenses se limitent aux niveaux approuvés par le Parlement. Toutefois, les contrôles de l'actif sous forme de matériel nécessitent de l'amélioration.

La gestion financière

Information nécessaire pour planifier et gérer les opérations et en faire rapport

7.15 **Cadre du plan opérationnel.** Le cadre du plan opérationnel (CPO) du ministère comporte la structure de base pour la planification, l'affectation des ressources et la gestion. Ce cadre subdivise les trois programmes d'ÉMR en 18 activités réparties à leur tour en quelque 100 sous-activités.

7.16 ÉMR a élaboré son CPO pour donner suite à des lignes directrices d'un organisme central et à des initiatives. Le document, une fois terminé, était destiné à servir de base pour justifier les ressources consacrées à chaque activité en reliant les ressources demandées aux résultats escomptés. Le CPO précise les objectifs de chaque activité et la base sur laquelle les ressources seront affectées chaque année à ces activités. Toutefois, comme on l'explique dans le cadre du plan opérationnel :

> Les énoncés des résultats ne sont pas décrits séparement afin de ne pas séparer les résultats de leurs objectifs. La gestion s'oriente plutôt vers l'établissement et la description précis des objectifs. Le but est d'énoncer des objectifs de telle sorte qu'ils comprennent les résultats attendus lorsque c'est possible.

7.17 Néanmoins, les objectifs ne déterminent pas avec clarté des résultats explicites et mesurables. Par exemple, l'objectif de l'activité qui se rapporte à la technologie des minéraux et de l'énergie est de veiller à ce que le Canada dispose d'une technologie optimale pour l'extraction, le traitement et l'utilisation des ressources minérales et métalliques. L'affectation des ressources ne saurait être fondée sur cet énoncé trop vague, qui ne décrit pas de résultats-clés, comme le transfert de techniques précises à des entreprises particulières. L'énoncé indique un niveau de service par le

terme «optimal», mais sans préciser ce que ÉMR considère être un niveau de technologie optimale.

7.18 Lorsqu'il s'agit de décrire les résultats, ce qui pose un problème, c'est l'ampleur des tâches dans la plupart des activités d'ÉMR. Par exemple, l'activité relative à la technologie des minéraux comporte des éléments de travail aussi disparates que la recherche dans plusieurs domaines différents, l'analyse et l'élaboration des politiques, la prestation de services et l'administration. Les résultats obtenus sont mesurés de différentes façons. Lorsque tous ces éléments sont regroupés, aucune mesure globale ne peut être appliquée.

7.19 Lorsque cela est possible, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources devrait élaborer des énoncés clairs des résultats de chaque activité de programme.

7.20 Établissement du budget au sein du ministère. ÉMR évalue les niveaux de ressources que le ministère consacrera aux fonctions permanentes, d'après les coûts de l'année antérieure. Lorsque de nouvelles initiatives viennent s'ajouter aux activités ou que des initiatives en place sont éliminées, les gestionnaires en évaluent les répercussions sur les niveaux de ressources. Nos constatations sur les nouvelles initiatives sont signalées séparément dans le présent chapitre.

7.21 En ce qui concerne les fonctions permanentes, nous avons trouvé peu d'indications que les niveaux de ressources sont soumis chaque année à un examen critique de la part de la haute direction du ministère ou analysés par le personnel de la planification centrale ou par les groupes financiers. Lorsqu'elle se trouve placée devant l'exigence de réduire le budget du ministère ou de financer une activité nouvelle à même les niveaux de ressources actuels, la haute direction du ministère étudie les diverses façons possibles de réaliser des économies. Ce faisant, elle n'exigeait ni ne fournissait en général d'information sur les niveaux de service ou sur le travail prévu, par rapport aux niveaux de ressources.

7.22 La haute direction du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources devrait s'assurer que le niveau de ressources exigées par rapport au niveau de service ou au travail prévu est soumis à un examen critique pour chaque fonction permanente d'ÉMR.

7.23 Planification du travail dans les directions. Lorsque les gestionnaires obtiennent des ressources du Conseil du Trésor, ils parachèvent les plans détaillés. Les gestionnaires établissent des plans pour chacun de leurs programmes, projets et subdivisions, le cas échéant. Ces plans comportent habituellement un énoncé des objectifs et une description des activités, jalons et résultats principaux prévus. Le plan de travail de la direction repose d'ordinaire sur les propositions de projet. Ces

propositions décrivent les tâches précises qui seront entreprises durant l'année, les jalons et résultats qui serviront à évaluer la réalisation, et une estimation des ressources nécessaires.

7.24 Nous avons constaté que la planification à l'échelon de la direction relie habituellement les ressources aux résultats escomptés et fournit, grâce à l'utilisation de propositions de projet, une base raisonnable pour assurer un contrôle budgétaire et pour tenir les gestionnaires responsables de la réalisation de leurs plans de travail.

7.25 **Gestion des opérations.** Notre examen de l'information nécessaire pour gérer les opérations a été axé sur le contrôle du fonds des contributions. Nous avons choisi ce domaine parce que, dans les quatre dernières années, ÉMR a versé plus de 6 milliards de dollars en contributions, ce qui représente 80 p. 100 du total de ses dépenses au cours de cette période.

7.26 Nous nous attendions à découvrir que des critères bien définis régissent le choix des bénéficiaires et des projets pour lesquels une contribution est sollicitée. Nous nous attendions de plus à découvrir que les contributions font l'objet de procédés efficaces de contrôle financier et qu'il existe des moyens de déterminer si les contributions sont réellement utilisées dans le but visé. Nous nous sommes rendu compte que les gestionnaires disposent généralement de systèmes et de pratiques de contrôle des dépenses satisfaisants. Par exemple, dans le Programme d'administration des mesures d'encouragement du secteur pétrolier et le Programme d'indemnisation et de tarification pétrolière, les demandes de contributions étaient soumises à des critères basés sur des lois habilitantes et sur des règlements. Les paiements n'étaient autorisés que lorsqu'on avait en main une demande approuvée, accompagnée d'une recommandation de paiement. Après le versement d'une contribution, des vérifications sont menées pour assurer que les bénéficiaires ont respecté les modalités en vertu desquelles leurs demandes ont été approuvées. Les gestionnaires hiérarchiques conservent une information détaillée sur les montants versés aux bénéficiaires et sur l'état d'avancement et les résultats de vérifications subséquentes.

7.27 Les mécanismes de contrôle appropriés ne fonctionnent pas toujours, alors même qu'ils sont en place. Dans notre travail de vérification annuelle, nous avons constaté que des paiements inadmissibles ont été faits et n'ont pas été recouvrés. On peut citer le cas du Programme de l'énergie renouvelable dans l'industrie forestière. En 1984, il a été établi que des paiements inadmissibles totalisant 451 982 avaient été versés à un demandeur en 1983, dans le cadre du programme. L'erreur a été signalée à la direction en 1984. Aucune tentative n'a été faite avant 1986 pour régler la question. Au moment de notre examen, la question n'avait toujours pas été réglée.

7.28 Nous avons également examiné l'information disponible pour la gestion et le contrôle budgétaires en général. Ce domaine de responsabilité est délégué aux gestionnaires hiérarchiques d'ÉMR. Notre étude a porté sur les gestionnaires qui sont

d'ordinaire à la tête d'un projet, d'une division ou d'une direction. Nous avons constaté que ces gestionnaires disposent d'une information suffisante pour évaluer dans quelle mesure ils réalisent leurs plans de travail.

7.29 Parce que les mesures de rendement n'étaient généralement pas disponibles durant le processus d'examen critique du budget, nous n'avons pas trouvé qu'on utilisait une grande quantité d'information fondée sur les mesures de rendement pour gérer les opérations. Nous avons plutôt découvert de l'information sur les progrès accomplis dans la réalisation du plan de travail, et de l'information qui permet aux gestionnaires de contrôler leur budget.

7.30 Nous avons constaté que les gestionnaires hiérarchiques tirent l'information de diverses sources. Le Système d'information financière et de gestion (SIFG) fournit les données financières, auxquelles viennent fréquemment s'ajouter des données financières qui proviennent des systèmes des directions. Des données opérationnelles comme les statistiques sur les résultats et l'information sur le contrôle administratif proviennent habituellement des systèmes des directions conçus pour satisfaire aux besoins particuliers en information de leurs utilisateurs. En combinant les données fournies par leur propre système et celles du système financier central, les gestionnaires hiérarchiques peuvent évaluer dans quelle mesure ils réalisent leurs plans de travail.

7.31 Par exemple, le directeur de la Division de l'énergie industrielle de la Direction des économies d'énergie reçoit des rapports financiers qui précisent les dépenses par rapport au budget. D'autres sources fournissent des indicateurs de réalisation, comme le nombre de demandes vérifiées, les estimations de la quantité d'énergie à économiser, et le nombre et les types de contributions versées. L'ensemble des données financières et opérationnelles permettent au directeur d'évaluer la situation et de la comparer au plan de travail.

7.32 **Établissement de rapports à ÉMR.** Compte tenu des restrictions reconnues dans le cadre du plan opérationnel et dans le processus annuel d'examen critique du budget, nous ne nous attendions pas à découvrir des rapports internes sur la mesure dans laquelle les objectifs énoncés dans le CPO étaient réalisés ou sur la mesure dans laquelle les opérations étaient menées en tenant dûment compte de l'efficience.

7.33 Nous avons plutôt étudié la structure d'établissement de rapports afin de déterminer les liens de responsabilité et nous avons ensuite examiné l'information que renfermaient les rapports de gestion. Nous avons cherché à trouver de l'information qui montrerait si le plan était réalisé avec les ressources fournies et, si tel n'était pas le cas, pour quelle raison.

7.34 Nous avons constaté que les liens d'établissement de rapports sont clairement définis et que les gestionnaires hiérarchiques possédaient une information suffisante en rapport avec les activités prévues. Toutefois, les rapports de gestion d'ÉMR à eux seuls ne transmettent pas suffisamment d'information aux hauts fonctionnaires sur la mesure dans laquelle les plans de travail des directions sont réalisés. Ce problème est semblable au problème déjà décrit de regroupement des éléments de travail dans des activités. À mesure que l'information sur les projets est fusionnée et résumée, des détails importants peuvent échapper. Afin de combler cette lacune, la haute direction tient avec le personnel-clé des directions des séances périodiques sur l'obligation de rendre compte.

Information nécessaire pour planifier et gérer les nouvelles initiatives et en faire rapport

7.35 Nous avons examiné les documents internes et publics disponibles afin d'arrêter notre choix des nouvelles initiatives à étudier. Nous n'avons pas tenté de suivre le processus d'examen critique et d'analyse auquel est assujettie toute nouvelle proposition de dépense au ministère et au Secrétariat du Conseil du Trésor, mais nous avons plutôt étudié la version finale de l'information à l'appui des initiatives qui ont franchi les étapes du processus avec succès. Notre examen comportait un grand projet d'immobilisations, un changement à long terme dans l'orientation d'un programme et un projet d'administration interne.

7.36 Nous nous attendions à trouver une information appropriée et suffisante sur les estimations de coût, sur les résultats escomptés, sur un calendrier d'achèvement et sur un cadre de gestion de chaque mise en oeuvre. À notre avis, la base de l'information pour ces initiatives était souvent insuffisante. Les éléments d'information essentiels pour le grand projet d'immobilisations étaient présents. Ils n'y étaient pas pour les autres initiatives.

7.37 Par exemple, la Direction des levés et de la cartographie entreprend une réorientation majeure de son programme qui mettra l'accent sur la gestion des données plutôt que sur leur collecte. Au cours de la prochaine décennie, la Direction aura de plus en plus recours à la gestion de bases de données et à du matériel et des logiciels d'infographie pour élaborer des bases de données numériques des positions géodésiques, de la topographie du terrain, des données sur la navigation aéronautique pour la sécurité aérienne, de l'information pour l'atlas national et des fichiers de données numériques pour la gestion des terres du Canada, y compris des terres au large des côtes. Cette initiative exigera, entre autres choses, un capital d'investissement plus important et un recyclage majeur du personnel. Les composantes et les coûts de ces changements touchent virtuellement toute la Direction, et ÉMR estime que les coûts en capital pourraient dépasser les 15 millions de dollars.

7.38 L'information disponible établit un calendrier de dix ans pour l'achèvement de la réorientation et donne des précisions sur les résultats escomptés.

Toutefois, selon une étude faite récemment par la Direction de la vérification interne du ministère :

> Au cours des dernières années, la Direction des levés et de la cartographie a passé par une succession d'examens internes et externes. Dans ses tentatives pour donner suite aux diverses recommandations qui découlaient de ces examens et pour satisfaire aux exigences que lui imposaient nombre d'autres questions et priorités, la Direction a passé une large partie de son temps à répondre à des besoins, à tel point que sa capacité de planification à long terme en a été sérieusement affectée. (Traduction)

Selon les vérificateurs internes :

> ... il est maintenant d'une importance essentielle qu'on laisse la Direction acquérir une stabilité et une latitude suffisantes pour qu'elle puisse élaborer et mettre en oeuvre un plan à long terme efficace qui assurera que l'on disposera des ressources humaines et matérielles nécessaires pour atteindre les objectifs organisationnels et opérationnels à long terme qui ont été établis et approuvés pour la Direction. (Traduction)

Selon nous, cette étude soulève certains doutes sur la justesse et l'intégralité du plan de mise en oeuvre et sur l'estimation du coût de ce projet. Sans cette information, il n'est pas possible d'exercer une surveillance suffisante des progrès accomplis et les gestionnaires de la Direction ne peuvent être tenus de rendre des comptes au plan financier.

7.39 Autre exemple : dans les trois dernières années, la Direction de la gestion financière a porté au budget 300 000 $ pour améliorer le Système d'information financière et de gestion (SIFG). En raison du coût, du temps qu'il faudrait y consacrer et du facteur d'incertitude d'une remise au point sur commande, et en raison de l'évolution des logiciels de série, ÉMR a décidé d'acheter un logiciel pour satisfaire à ses besoins. Le document de la Direction intitulé «Rapport sur la réorientation du Système d'information financière et de gestion (SIFG)» décrivait les solutions de rechange et recommandait une démarche. Au début de 1987, ÉMR achetait un logiciel qu'on appelle «Système financier du gouvernement».

7.40 La planification de cette initiative comprenait une estimation des principales composantes de coût, une description des résultats escomptés et une date d'achèvement. La planification portait tout d'abord sur les responsabilités de la Direction de la gestion financière. Il reste que la réalisation de l'initiative repose toujours sur la participation d'autres directions. Par exemple, le Centre d'informatique doit fournir les capacités nécessaires en informatique et en communication et les directions utilisatrices doivent avoir la capacité de verser des données dans le système. Les coûts éventuels que devrait assurer ces directions n'ont pas été inclus dans les estimations du projet. L'obligation de rendre compte destinée à assurer que l'initiative est réalisée en respectant les delais et le budget n'a pas été clairement établie.

7.41 Dans ces deux exemples, de l'information supplémentaire sur les coûts et la planification aurait permis à la haute direction de prendre en toute connaissance de cause une décision sur l'initiative et son calendrier de mise en oeuvre. Cette information aurait pu également fournir un cadre plus complet d'obligation qu'ont les gestionnaires de rendre compte de la réalisation du projet dans les limites du budget.

7.42 Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources devrait établir des lignes directrices sur la nature et la portée de l'information financière et opérationnelle requise pour étayer à la fois la prise de décisions et les rapports sur de nouveaux projets.

L'obligation de rendre compte au Parlement

7.43 ÉMR prépare, depuis 1983, une partie III du Budget des dépenses en se servant des lignes directrices qu'ont établies les organismes centraux. Nous avons examiné l'information publiée dans la partie III des quatre dernières années afin de déterminer si les plans et les réalisations d'ÉMR ont été divulgués de façon satisfaisante.

7.44 Nous avons presque sans exception constaté que les nouvelles initiatives de dépenses comme celles qui sont décrites à la section précédente ne l'ont pas été de façon uniforme ou satisfaisante dans la partie III. Ainsi, le Parlement ne peut se fonder sur quoi que ce soit pour juger si les projets comportent l'optimisation des ressources, comme cela est exigé.

7.45 La partie III comporte des tableaux, des figures et des descriptions. Les besoins en ressources sont énoncés en termes de dollars et d'années-personnes. Les ressources et leur utilisation prévue sont décrites d'abord dans les programmes du ministère, puis dans les activités associées à chaque programme, et enfin dans les sous-activités associées à chaque activité. Les sous-activités décrites dans la partie III de 1987-1988 vont de 146 000 dollars à 133 millions de dollars et de 2 à 246 années-personnes. Nous nous sommes concentrés sur la valeur des descriptions des sous-activités où l'on dispose d'une information détaillée.

7.46 La pièce 7.2 indique le but ainsi que les résultats que l'on prévoit obtenir de la sous-activité des Économies d'énergie du Programme de l'énergie. Cet exemple reflète un problème général que l'on retrouve dans la partie III. On y retrouve rarement la définition des objectifs mesurables ou la durée du financement nécessaire avant qu'on en arrive à la réalisation des objectifs. Les résultats immédiats que l'on prévoit tirer des ressources demandées ou les coûts probables associés à des résultats particuliers ne sont pas non plus décrits. Par exemple, bien que l'objectif de la sous-

activité des Économies d'énergie soit d'accroître l'efficience énergétique, on n'a fixé aucun objectif ni aucune date-cible.

7.47 La description indique que 42 millions de dollars et 98 années-personnes seront utilisés pour faire progresser l'objectif d'efficience énergétique en produisant onze résultats significatifs. De ces résultats, seulement un (souligné à la pièce 7.2) fournit une indication des volumes escomptés. Le reste indique l'action, mais non sa portée. La partie narrative n'indique pas si les ressources seront réparties également entre les objectifs, ou si certains résultats importants exigeront davantage de ressources que d'autres.

7.48 Une bien meilleure information est habituellement offerte dans les plans de travail des divisions et des directions d'ÉMR. Nous croyons qu'une partie de cette information «interne» qu'engendre l'obligation de rendre compte pourrait être utilisée pour apporter des améliorations à la partie III.

7.49 Lorsque cela est possible, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources devrait énoncer, dans sa partie III du Budget des dépenses, les dates et les quantités relatives aux objectifs des sous-activités, ainsi que les prévisions de coût, les dates d'exécution et les quantités pour chaque résultat important prévu.

7.50 Nous avons également étudié de quelle façon sont décrites dans la partie III les réalisations d'ÉMR par rapport aux crédits alloués par le Parlement au cours des années précédentes. Nous avons constaté que l'information était souvent insuffisante, qu'elle manquait d'uniformité et, dans certains cas, elle était totalement inexistante.

7.51 Par exemple, la pièce 7.3 indique comment le Programme de subventions pour la conversion des véhicules au propane a été décrit dans la partie III au cours des quatre années précédentes. Ce programme de 38 millions de dollars est énoncé comme faisant partie de la sous-activité du Transport-carburant pour véhicules moteurs, mais les éléments d'information fournis à divers endroits ne concordent pas. Il y a apparemment contradiction sur les volumes prévus et les dates d'exécution. Ils n'indiquent pas comment les ressources annuelles ont contribué à la réalisation de l'objectif du programme ou si le niveau prévu de conversions au propane a été atteint à l'achèvement du programme.

7.52 C'est là un exemple de la faiblesse de la description des plans et des progrès. Cette faiblesse caractérise un problème général de la partie III d'ÉMR. L'information qu'on y retrouve ne permet pas de préciser l'obligation de rendre compte et ne montre pas dans quelle mesure ÉMR a réalisé les objectifs qui avaient été prévus.

7.53 Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources devrait rendre compte de façon précise, dans la partie III du Budget des dépenses, de la mesure dans laquelle les résultats importants escomptés ont été réalisés.

Les contrôles financiers

7.54 Notre examen des contrôles financiers reposait sur notre travail de vérification précédent et sur celui de la Direction de la vérification interne d'ÉMR. Nous avons étudié les constatations et les recommandations qui découlaient des vérifications internes de neuf directions ou divisions qui ont fait l'objet d'une vérification au cours des deux dernières années, dans le cadre du cycle de vérification des directions d'ÉMR. Nous avons également examiné les résultats des contrôles de conformité mensuels des dépenses que la Direction a effectués durant la même période.

7.55 La Vérification interne n'a pas relevé de faiblesses importantes dans le contrôle des recettes et des dépenses. Elle a décelé des problèmes liés aux éléments d'actif. Parce que l'actif d'ÉMR comprend environ 150 millions de dollars en matériel, nous avons effectué notre propre examen des registres du matériel et des procédés de contrôles choisis au hasard afin de voir si on y décelait des faiblesses du même genre. Dans un cas, nous avons repéré cinq véhicules, d'un coût approximatif de 100 000 dollars chacun, qui n'étaient pas portés aux registres de l'actif. Dans un autre cas, nous avons constaté que, durant 1985, les Services de soutien technique sur le terrain n'avaient pas terminé les procédés de vérification d'environ 20 p. 100 de leur matériel parce que les utilisateurs avaient omis de confirmer l'endroit où se trouvait le matériel.

7.56 Au cours de notre examen des registres de matériel, nous avons également tenté de trouver une preuve que l'équipement était surveillé. Nous avons trouvé peu d'indication que les directions responsables de l'équipement en surveillaient l'utilisation de façon systématique.

7.57 Nous avons conclu que les contrôles actuels ne permettent pas d'assurer dans une mesure raisonnable que l'actif d'ÉMR sous forme de matériel est suffisamment protégé.

7.58 L'agent financier supérieur du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources devrait effectuer un examen de tous les registres concernant les éléments d'actif sous forme de matériel et des procédés de contrôle qui s'y rattachent.

Les systèmes d'information pour la gestion financière

7.59 La démarche d'ÉMR en ce qui concerne l'élaboration de systèmes d'information pour la gestion financière a évolué au cours des quelques dernières années. Il existe un système central informatisé (SIFG) qui constitue la source première d'information comptable financière du ministère. Il existe également des sytèmes financiers distincts dans de nombreuses directions du ministère; la plupart dépendent ou sont tributaires du système central. Lorsque les gestionnaires ont besoin de statistiques ou d'autres données opérationnelles pour compléter les données financières, ils doivent mettre au point leurs propres systèmes. Plusieurs d'entre eux l'on fait. Certains systèmes sont perfectionnés, combinant des données financières et des données opérationnelles, et ils font appel à des micro-ordinateurs; d'autres, pas. Ainsi, un certain nombre de systèmes qui présentent divers niveaux de perfectionnement fournissent l'information de gestion financière du ministère.

7.60 Cette démarche fournit à la plupart des gestionnaires l'information dont ils ont besoin pour contrôler leurs budgets et évaluer dans quelle mesure ils réalisent leurs plans de travail. Dans certains cas, l'entrée, le stockage des données et les bases de données ont été intégrés au système central, mais nous avons relevé plusieurs exemples où l'entrée et le stockage des données se retrouvaient en double. Nous avons aussi relevé un cas où les directions ont mis au point des systèmes pour répondre à des besoins en information de gestion semblables. Six directions ont mis au point des systèmes d'enregistrement des dossiers du matériel qui ont été conçus pour accomplir sensiblement la même fonction.

7.61 Ces observations jettent un doute sur l'efficience globale des systèmes utilisés pour fournir de l'information de gestion financière et sur l'efficience du processus de mise au point des systèmes.

7.62 La Direction de la gestion financière prend des mesures pour remédier à certaines de ces difficultés. Toutefois, dans ce travail, elle procède sans pouvoir tirer parti d'un plan d'envergure ministérielle. Nous sommes d'avis qu'une démarche coordonnée est essentielle à la mise au point de systèmes d'information de gestion financière.

7.63 Pour réduire au minimum le gaspillage d'efforts et le double emploi, la Direction de la gestion financière du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources devrait veiller à ce qu'il y ait une démarche coordonnée, au sein du ministère, en vue de la mise au point de systèmes d'information de gestion financière.

L'informatique à ÉMR

7.64 Nous avons étudié les systèmes informatiques de gestion et de contrôle financiers et nous avons également fait le suivi des recommandations 9.108 et 9.110 que renfermait notre Rapport de 1982 sur les plans et les politiques du ministère en

matière de TÉD. À cette époque, nous n'avions pas trouvé de preuve qu'il existait des politiques ou des stratégies cohésives pour fournir des services informatiques ou des plans de gestion à long terme de façon à adapter la technologie informatique aux besoins des programmes. Nous avions commenté le fait que la haute direction devait s'attarder à ces questions.

7.65 Depuis 1982, de nombreux changements importants se sont produits. Le budget annuel du ministère consacré à l'informatique est passé de 18 à 50 millions de dollars et le nombre d'années-personnes, de 202 à 336. ÉMR compte maintenant plus de 50 grands et moyens ordinateurs et plus de 1 300 petits ordinateurs répartis dans tout le pays. Au cours de la même période, ÉMR a réévalué le rôle de sa capacité informatique centrale, le Centre d'informatique, et la part des dépenses du ministère en informatique consacrées au Centre a été réduite de 33 à 22 p. 100. Aujourd'hui, aucune organisation du ministère en particulier n'exerce de contrôle sur le contexte informatique. Il y a de nombreux centres de technologie de l'information dans les secteurs de programme d'ÉMR, un service central de la politique et trois centres informatiques qui fournissent ou coordonnent diverses fonctions et divers services liés à l'informatique.

7.66 Notre travail de vérification a porté surtout sur le Secrétariat de la politique et de la planification informatiques (cinq années-personnes) qui relève du sous-ministre adjoint des Finances et de l'Administration. En 1985, ce centre fut chargé de préparer un plan sur les besoins en informatique en rapport avec les exigences du ministère, et d'élaborer des politiques pour tous les domaines de l'informatique (TÉD, télécommunications et bureautique). Le Secrétariat a émis une politique et une stratégie en matière d'informatique qui établit le cadre de coordination de l'informatique au ministère.

7.67 **Planification de la technologie de l'information.** Le document de 1985 d'ÉMR prévoyait qu'il serait nécessaire d'établir un nouveau processus de planification de l'informatique et un nouveau plan, mais jusqu'à maintenant, rien de tout cela n'a été mis en vigueur.

7.68 Les gestionnaires ont besoin à la base d'un plan ministériel global qui décrive en détail la démarche d'élaboration et d'utilisation de la technologie et de l'information à l'appui des programmes du ministère ainsi que les besoins en ressources que l'on prévoit. Ce qu'ÉMR possède plutôt, c'est un Plan des systèmes et des techniques d'information compilé par le Secrétariat, à la demande du Conseil du Trésor. Toutefois, ce plan n'offre pas de perspective à l'échelle du ministère, de raison d'être des projets proposés ni de description suffisamment détaillée. Selon le Conseil du Trésor, le ministère ou le Bureau du vérificateur général, ce plan ne constitue pas un plan stratégique global qui convienne au ministère.

7.69 Un plan global ministériel accroîtrait également la coordination de l'acquisition et de l'utilisation de la technologie de l'information. Une des principales caractéristiques d'ÉMR est que les fonds et le personnel du TÉD sont contrôlés par les directions et les secteurs, et non par le Secrétariat, partiellement en raison des responsabilités fonctionnelles variées et hétérogènes au sein du ministère. Il s'ensuit qu'il y a toujours eu peu de coordination, à l'échelon ministériel, de l'architecture des systèmes, de la mise au point de systèmes et de l'achat de matériel et de logiciels. Le Secrétariat a récemment tenté des efforts pour coordonner l'achat de matériel et de logiciels, mais il est trop tôt pour juger s'il a réussi ou non.

7.70 **Politiques et lignes directrices en matière d'informatique.** Le document de 1985 d'ÉMR et notre vérification de 1982 ont tous deux dégagé le besoin d'établir des politiques et des lignes directrices pour régir l'utilisation économique, efficiente et efficace de la technologie de l'information. On a effectué du travail dans des domaines importants comme les télécommunications et la bureautique, mais pas encore dans tous les domaines. Par exemple, il n'existe pas de lignes directrices ministérielles pour la mise au point de systèmes à l'échelon du ministère ou sur une grande échelle, comme les systèmes de gestion financière qui exigeraient des études de faisabilité, une étude de la formation et des autres aspects des ressources humaines, ainsi que des examens postérieurs à la mise en oeuvre. À notre avis, ces questions demeurent hautement prioritaires, en partie à cause des problèmes d'élaboration de systèmes financiers que nous avons relevés plus tôt.

7.71 Le Secrétariat est chargé de mettre en oeuvre des politiques ministérielles en informatique, mais il n'a pas de mandat particulier pour exercer une surveillance, et il ne le fait pas. Aucune organisation n'est mandatée pour surveiller si ÉMR se conforme aux politiques des organismes centraux en matière d'informatique.

7.72 **Conclusion.** À cause de l'accroissement rapide du nombre d'ordinateurs et d'utilisateurs, et des progrès accomplis dans la technologie de l'information depuis notre Rapport de 1982, le besoin se fait encore plus sentir pour la haute direction de porter attention à l'utilisation économique, efficace et efficiente de l'informatique. Nous avons constaté qu'il n'existe pas à ÉMR d'organisation centrale dont le mandat serait de bien planifier l'informatique ou d'établir et de surveiller l'application de toutes les politiques en matière d'informatique. Une coordination plus forte ne se traduit pas nécessairement par un contrôle centralisé de l'informatique, mais nous préconisons à tout le moins que la technologie de l'information justifie plus d'attention de la part de la haute direction.

7.73 **Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources devrait mieux prendre en main la technologie de l'information en préparant un plan ministériel, en élaborant d'autres politiques ministérielles et en signalant à intervalles réguliers à la haute direction les progrès accomplis.**

LE MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

LE MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

Table des matières

	Paragraphe
Introduction 8.1	
Étendue de la vérification	8.4
Gestion et contrôle financiers	
Gestion financière 8.7	
Planification 8.11	
Gestion et contrôle budgétaires	8.18
Systèmes d'information financière	8.19
Bureau des passeports	8.23
Rapports 8.25	
Contrôle comptable et financier	8.28
Protection des biens 8.30	
Approvisionnement de matériel	8.34
Immobilisations - Contrôle du mobilier et du matériel	8.37
Biens immobiliers 8.42	
Lignes directrices en matière de locaux et logements	8.51
Programme d'acquisition à long terme	8.60
Exécution économique et efficiente du programme	8.70
Aliénation des biens 8.77	
Gestion des projets 8.85	
Gestion des ressources humaines 8.92	
Planification des ressources humaines	8.93
Formation 8.95	
Directives sur le service extérieur	8.100
Congés 8.119	
Vérification interne et évaluation des programmes	8.124
Vérification interne 8.125	
Évaluation des programmes	8.129
Gestion des télécommunications et des dossiers	8.132
Gestion des dossiers 8.145	

Pièces

8.1Organigramme succinct
8.2Exemples d'avances pour les fonds de roulement des missions ()
8.3Lignes directrices en matière de superficie des logements du personnel
8.4Comparaison des coûts de location et des dépenses du Programme d'acquisition à long terme

LE MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

Introduction

8.1 Nos travaux de vérification ont porté sur les services administratifs centraux du ministère des Affaires extérieures, soit la Gestion centrale, les Finances, la Gestion des biens, le Personnel, la Vérification interne, l'Évaluation des programmes, les Télécommunications et la Gestion de l'information documentaire (voir la pièce 8.1).

8.2 Les services administratifs centraux assurés par les secteurs de l'administration centrale utilisent 1 000 années-personnes et représentent des dépenses annuelles, y compris les dépenses en immobilisations, de 215 millions de dollars. Ces données ont été établies sans tenir compte des missions qui possèdent chacune leur service administratif. Le ministère estime que les missions consacrent 538 années-personnes de leur personnel canadien à leurs services administratifs centraux. De plus, environ la moitié des 3 600 employés recrutés sur place sont affectés à ces services. Par conséquent, des 7 800 employés du ministère, près de 3 300 ont pour fonction d'assurer les services administratifs centraux.

8.3 Cette vérification faisait partie de notre étude de la gestion et du contrôle financiers à l'échelle du gouvernement.

Étendue de la vérification

8.4 La vérification avait pour objet de déterminer si les services administratifs centraux des Affaires extérieures sont assurés de manière économique et efficiente et répondent aux besoins des gestionnaires hiérarchiques. Nous avons examiné :

-la façon dont le ministère détermine ses besoins en ressources et affecte celles dont il dispose;

-l'information financière que les gestionnaires hiérarchiques peuvent obtenir pour prendre des décisions et contrôler les opérations;

-la qualité des analyses financières fournies aux responsables lorsqu'ils doivent prendre des décisions importantes;

-la gestion des biens, que ce soit l'actif monétaire ou les immobilisations;

-l'acquisition et la gestion des biens immobiliers du ministère, à savoir les chancelleries, les résidences officielles et les logements du personnel;

-la gestion de la conception et de la construction de la chancellerie à Washington, D.C.;

-la gestion des ressources humaines en ce qui concerne la planification, les affectations et la formation du personnel;

-la gestion et l'application des directives sur le service extérieur, entres autres, la question des congés;

-la gestion de la vérification interne;

-la gestion des dossiers et des systèmes de communication du ministère.

8.5 Nous avons commencé nos travaux de vérification en avril 1986 et terminé l'examen sur place en avril 1987. Notre vérification a inclus des visites aux missions de Santiago, de Mexico, de Washington, de Londres, de Nairobi et d'Alger. Nous nous sommes également servis des derniers rapports de vérification interne du ministère. À l'administration centrale, nous nous sommes particulièrement intéressés à la Direction générale de la gestion centrale, au Secteur des finances et de l'administration et au Secteur du personnel. Nous avons complété nos travaux par des discussions et des examens menés avec le personnel des secteurs géographiques, du Bureau des passeports et de la Direction générale des relations commerciales spéciales.

8.6 Dans le cadre de notre première étude de la gestion et du contrôle financiers en 1975, nous avons procédé à une vérification des activités du ministère. Au cours de notre vérification de 1982, nous avions effectué le suivi des observations formulées à l'époque. De même, les constatations de 1982 nous ont servi de point de départ pour cette vérification.

Gestion et contrôle financiers

Gestion financière

8.7 En vertu des principes de la gestion financière, les responsables doivent connaître les conséquences que peuvent avoir leurs décisions sur le plan financier. Ils doivent veiller à ce que les activités soient menées dans un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité. Enfin, ils doivent veiller à consigner les informations nécessaires pour rendre compte de l'utilisation qu'ils font des ressources.

8.8 La planification, la budgétisation, le contrôle et la gestion budgétaires, la présentation de rapports ainsi que les systèmes d'information financière comptent parmi les principaux éléments des systèmes de gestion financière. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général demandent aux ministères de planifier leurs activités et de justifier avec précision les ressources dont ils ont besoin pour les réaliser.

8.9 Un grand nombre des activités du ministère des Affaires extérieures ont un caractère politique comme la protection des intérêts canadiens à l'étranger et la conduite des relations extérieures du Canada. Nous avons tenu compte du fait qu'il est souvent extrêmement difficile de mesurer ces activités et de rapprocher les résultats et les ressources qui y sont consacrées.

8.10 Depuis notre vérification de 1982, le ministère des Affaires extérieures a considérablement amélioré la gestion et le contrôle financiers. Toutefois, de nouvelles améliorations s'imposent, dont certaines ont déjà été entreprises par la direction. Nous en discuterons plus longuement dans le présent rapport.

Planification

8.11 Les responsables des Affaires extérieures disposent généralement de l'information financière pertinente sur leur environnement pour mesurer les répercussions financières de leurs principales décisions concernant les activités courantes. Par exemple, récemment les cadres supérieurs chargés de trouver le meilleur moyen de réduire les dépenses ont disposé de données financières sur les économies qui pouvaient être réalisées avec la fermeture de quelques missions, compte tenu des répercussions d'une telle mesure sur les missions voisines. Ces renseignements étaient intégrés dans un rapport général présenté aux ministres en vue d'une décision finale.

8.12 Le processus de planification consiste à fixer des objectifs et à déterminer les moyens propres à les atteindre. Le ministère des Affaires extérieures utilise un système de planification opérationnel complexe en vertu duquel tous les gestionnaires doivent définir leurs objectifs, leurs plans d'action et leurs besoins en ressources et assurer le suivi de leurs projets. Le ministère devrait apporter certaines améliorations à ce système de planification, notamment :

-envisager des options de gestion de programmes;

-donner un caractère plus précis et plus concret aux plans opérationnels à des fins de gestion;

-contrôler la mise en oeuvre des plans et l'atteinte des objectifs;

-perfectionner les systèmes d'information servant à la planification des besoins en matériel et mobilier.

8.13 L'élaboration de différentes options consiste à déterminer s'il n'y aurait pas de meilleur moyen d'atteindre un objectif. Les modifications importantes à apporter aux modalités d'exécution des programmes sont difficiles à mettre en oeuvre et doivent être planifiées de longue date. Nous avons constaté que le ministère n'avait pas

envisagé d'autres options relativement à la mise en oeuvre de ses programmes. Le ministère procède à cet exercice sur la mise en oeuvre de son plan de gestion à long terme. Les gestionnaires se sont vu demander d'étudier d'autres façons d'executer les programmes à un coût moindre. Les résultats de cet exercice ne sont pas encore apparents.

8.14 Faute d'un plan comportant des options, le ministère pourrait avoir de la difficulté à faire face aux changements rapides qui se produisent dans son domaine d'intervention. La nécessité de modifier les procédés d'exécution des programmes en raison des restrictions budgétaires en est un exemple, sur lequel nous reviendrons plus loin dans ce chapitre. Les logements du personnel utilisés aux fins des programmes mobilisent des budgets toujours plus élevés, tandis que les fonds consacrés aux activités de représentation demeurent les mêmes ou sont en baisse. Si l'on avait évalué différentes options, on aurait peut-être choisi, dans certains pays, des logements de dimensions plus modestes, quitte à offrir ailleurs les réceptions officielles.

8.15 Il est parfois nécessaire de faire la mise au point des plans pour les clarifier et les préciser. La planification est un processus permanent. Les idées et les éléments doivent être précisés pour permettre l'élaboration des plans d'action convenus et l'évaluation des options possibles.

8.16 Dans certains cas, le ministère n'a pas fait ce travail, dans d'autres, ses plans étaient incomplets. Un exemple de planification incomplète est le projet d'informatisation du traitement des licences d'importation. Dans les plans, on ne tenait pas compte du délai nécessaire à l'aménagement des locaux où devait être installé l'ordinateur; il a donc fallu entreposer l'appareil pendant six mois. Nous évaluons à 50 000 $ le coût d'option de l'achat précoce de l'ordinateur. Puis, après l'acceptation des travaux de rénovation, des problèmes de climatisation et de mauvais fonctionnement du matériel ont entraîné un autre retard de cinq mois. Un bureau de service ayant assuré le traitement pendant toute cette période, les économies de 725 000 $ qui avaient été prévues n'ont pas été réalisées (voir la note de vérification au chapitre 3).

8.17 Nous avons relevé d'autres cas où les plans du ministère étaient inadéquats, parce qu'il n'avait pas été tenu compte de toutes les conséquences des changements opérationnels dans les documents d'approbation interne et dans les présentations au Conseil du Tresor. La planification des ressources humaines constitue un autre exemple, le ministère n'ayant pas de données suffisantes sur les compétences nécessaires ou disponibles pour la dotation de postes actuels et futurs.

Gestion et contrôle budgétaires

8.18 Le ministère met graduellement en place des systèmes pour contrôler la mise en oeuvre des plans. La fonction commerciale, le programme consulaire, le service de l'immi-gration et le Bureau des passeports ont mis au point des méthodes acceptables pour vérifier si les plans sont respectés. Le ministère a indiqué que des systèmes structurés seraient appliqués aux fonctions politique, économique et culturelle à compter de 1988. Tant que l'usage de tels systèmes ne sera pas répandu dans tout le ministère, la direction ne pourra être informée régulièrement et rapidement sur la réalisation de ses plans et sur les secteurs nécessitant une attention accrue.

Systèmes d'information financière

8.19 Les Affaires extérieures utilisent trois systèmes différents pour produire l'information financière : le système de rapports ministériels assuré par Approvisionnements et Services Canada; le système de gestion financière du ministère et les systèmes officieux mis au point par des gestionnaires locaux. Avec le temps, ces différents systèmes ont été développés pour répondre aux divers besoins des gestionnaires. En combinant les trois systèmes, un usager bien averti peut obtenir la plupart des données financières dont il a besoin. L'existence de ces trois systèmes engendre toutefois un problème d'incompatibilité, de duplication et de regroupement des données. L'harmonisation des informations produites par ces divers systèmes nécessite un temps considérable. Pour régler ce problème, le ministère met actuellement en place un nouveau système de gestion financière (FINEX) qui devrait répondre à ses divers besoins et remplacer les autres systèmes en place.

8.20 Bien que moins efficient qu'un système intégré, cet ensemble de systèmes permet actuellement aux gestionnaires d'obtenir la plupart des informations dont ils ont besoin à des fins de contrôle financier. Il ne comporte toutefois pas toutes les fonctions que l'on attendrait normalement d'un système de rapports financiers. Aux Affaires extérieures, la plupart des frais sont fixes et ne peuvent être modifiés à court terme. Par conséquent, les gestionnaires veillent d'abord à ce que les affectations ne soient pas dépassées. Pour les frais variables et contrôlables à court terme, ils tiennent des systèmes officieux afin de repérer les écarts et de prendre des mesures correctives. Les systèmes de contrôle utilisés pour le projet de construction de la chancellerie à Washington constituent un bon exemple de ce type de système d'information comptable.

8.21 Le ministère établit ses budgets à l'égard des missions et des centres de responsabilités de l'administration centrale. Par conséquent, des fonctions comme celles du commerce, dont certaines activités relèvent des missions et d'autres de l'administration centrale, n'ont pas de budget "consolidé" comme tel. À la fin de l'exercice financier, on répartit rétroactivement les ressources entre les principales fonctions. Les cadres supérieurs disposent ainsi des informations globales sur le niveau des dépenses par fonction.

8.22 Pendant le processus de planification, les cadres supérieurs affectent les années-personnes selon l'importance qui devrait être accordée à chaque programme. Plus encore que les budgets, le nombre d'années-personnes reflète l'importance à accorder aux activités des programmes exécutés par les missions, car le coût des salaires varie énormément d'une mission à l'autre pour les mêmes fonctions.

Bureau des passeports

8.23 L'estimation et la comptabilisation des coûts liés aux services de passeports dans les missions et imputés au Fonds renouvelable du Bureau des passeports, géré par le ministère, ont été inadéquates. Le Fonds peut accumuler un déficit de 4 millions de dollars et les coûts doivent être entièrement recouvrés. Le ministère doit donc veiller à ce que les coûts soient effectivement tous établis et les revenus encaissés. Les méthodes de perception des revenus nous ont semblé appropriées. Par contre, la répartition des coûts soulève certains problèmes. En effet, bien que la majorité des coûts soient comptabilisés correctement, les dépenses imputées aux services des passeports assurés par les missions étaient considérablement sous-évaluées, par suite de l'utilisation d'un procédé inadéquat de ventilation des coûts. En nous servant des informations produites par les missions sur l'utilisation du temps de leur ressources humaines, nous avons calculé que pour l'année 1986-1987, cette sous-estimation pourrait atteindre 1,5 million de dollars.

8.24 Le ministère des Affaires extérieures devrait veiller à ce que les coûts des services de passeports assurés par les missions soient évalués avec plus de précision et comptabilisés dans le Fonds renouvelable du Bureau des passeports.

Commentaire du ministère : *Le ministère évalue actuellement les coûts du service des passeports assuré par les missions. Ces coûts seront imputés au Fonds renouvelable du Bureau des passeports et devront être recouvrés grâce à la perception de droits sur les passeports.*

Rapports

8.25 Dans le Cadre du plan opérationnel et de la Partie III du Budget, le ministère a expliqué qu'à quelques exceptions près, il ne lui est pas possible d'établir un rapport direct entre les ressources utilisées et les résultats escomptés. Nous convenons avec le ministère que ce rapprochement est difficile à faire en ce qui concerne ses principaux programmes. La planification et la mise en oeuvre des activités du ministère des Affaires extérieures demandent du jugement. Par conséquent, dans la mesure du possible, les gestionnaires devraient pouvoir établir le lien entre les ressources utilisées et les résultats obtenus pour être en mesure d'exercer leur jugement.

8.26 Dans l'ensemble, et dans la mesure où elles s'appliquaient, le ministère a suivi les lignes directrices relatives à la préparation de la Partie III du Budget des

dépenses, sauf pour ce qui est des informations sur les dépenses en capital. Les données à ce sujet sont en effet incomplètes - seulement 70 millions de dollars sur un budget de 115 millions de dollars ont été justifiés. Ont été exclus les dépenses en capital secondaires (32 millions de dollars) et les projets qui ne sont pas liés à l'acquisition de biens immobiliers. De plus, les données relatives aux projets d'immobilisations n'indiquent pas s'il y a eu une révision des estimations faites au cours des années précédentes. Les chiffres fournis concernent uniquement les projets nécessitant des déboursés au cours de l'année qui vient et n'indiquent pas le coût des projets terminés. Par exemple, la Partie III du Budget des dépenses pour 1987-1988 ne fait pas mention du coût des travaux de rénovation de la chancellerie de Londres, qui ont été achevés en 1986-1987.

8.27 Le ministère des Affaires extérieures devrait faire en sorte que les données relatives aux dépenses en capital présentées dans la Partie III de son Budget des dépenses soient complètes et permettent d'établir un suivi de l'information présentée les années précédentes.

Commentaire du ministère *: Les annexes de la Partie III du Budget contiendront toute l'information requise sur les dépenses en capital. Figureront aux annexes les projets menés à terme l'année précédente, de même qu'une explication pour tout écart important par rapport au coût estimatif des projets.*

Contrôle comptable et financier

8.28 En vertu des principes du contrôle financier, les biens appartenant au gouvernement doivent être comptabilisés et protégés de façon adéquate; les données comptables doivent être exactes et fiables et les fonds doivent servir uniquement aux fins convenues et dans les limites approuvées par le Parlement.

8.29 Le ministère a mis en place des procédés de contrôle interne pour s'assurer que l'argent est dépensé aux fins prévues et que les crédits alloués ne sont pas dépassés. Nous avons toutefois constaté que le traitement des données comptables tel que décrit précédemment et que la protection des biens, dont nous parlerons ci-dessous, devraient être améliorés.

Protection des biens

8.30 Les biens monétaires comprennent les avances destinées au Fonds de roulement des missions, les avances à justifier versées aux employés affectés à des missions ou pour des fins médicales, et les dépôts de garantie.

8.31 Le ministère a amélioré le contrôle et le suivi des avances à justifier. Toutefois, de nouvelles améliorations sont nécessaires en ce qui concerne la comptabilisation et le contrôle des autres biens monétaires. Nous avons relevé nombre d'écarts et d'erreurs dans les comptes d'avances du Fonds de roulement des missions, dans les comptes relatifs aux prêts consentis aux employés pour des motifs médicaux et dans les dépôts de garantie. De même, les obligations non garanties donnant "droit d'accès" aux clubs ou aux écoles ne sont pas consignées dans un registre central. Comme nous l'avons signalé dans notre Rapport de 1986 sur la fonction commerciale, les comptes débiteurs du Programme de développement des marchés d'exportation n'étaient pas tous relevés ni comptabilisés. Le ministère a pris des mesures subséquentes pour régler la question des comptes débiteurs du PDME.

8.32 La qualité de la gestion financière des avances destinées au Fonds de roulement des missions varie d'une mission à l'autre. Les prélèvements effectués par certaines missions ne découlent pas d'une prévision raisonnable des besoins de trésorerie, de sorte qu'elles disposent de plus de fonds en caisse qu'il n'est nécessaire pour la prochaine période. Bien que certains établissements bancaires étrangers paient des intérêts sur ces fonds, les principes d'une bonne gestion de l'encaisse veulent que l'on réduise au minimum le solde du compte (voir la pièce 8.2).

8.33 Le ministère des Affaires extérieures devrait améliorer ses méthodes de contrôle et de comptabilisation des biens monétaires de façon que les registres soient complets et que le solde du compte soit réduit au minimum.

Commentaire du ministère *: Le ministère continuera à améliorer ses procédures de suivi et de contrôle des biens monétaires. Une attention spéciale sera accordée à la gestion de l'encaisse dans les missions, compte tenu de conditions particulières - pratiques bancaires et commerciales locales, nécessité de maintenir un fonds d'urgence et de réduire la charge de travail des employés, niveau de compétence des employés.*

Approvisionnement de matériel

8.34 Le ministère applique des procédés de contrôle aux commandes, au suivi des achats, à l'inventaire des stocks entreposés au Canada, et à la livraison. Ces procédés sont adéquats et conformes aux directives de l'organisme central. Toutefois, le matériel excédentaire ne fait pas l'objet d'un contrôle suffisant. L'une des missions que nous avons visitée ne tenait pas de liste des articles excédentaires. En 1986-1987, le

matériel excédentaire de cette mission a finalement été vendu pour la somme de 20 000 $. La vérification interne a signalé plusieurs missions qui ne tiennent pas de registres de leur matériel excédentaire.

8.35 Nous avons également constaté que l'administration centrale ne dispose pas de données suffisantes indiquant le nombre de véhicules qui devraient être aliénés, le lieu où ils se trouvent, la date et le produit de leur vente. Ces renseignements sont nécessaires pour assurer le suivi des décisions concernant l'aliénation du matériel. En 1986-1987, la liquidation de 133 véhicules a rapporté environ 960 000 $. Pendant l'exercice financier 1986-1987, le produit total des ventes effectuées s'est élevé à 1 496 000 dollars.

8.36 Le ministère des Affaires extérieures devrait veiller à ce que le matériel excédentaire soit contrôlé de façon adéquate et à ce que des registres soient tenus sur le matériel excédentaire qui doit être aliéné.

Commentaire du ministère *: Le ministère surveillera de plus près l'application des directives du Manuel de gestion du matériel concernant l'aliénation du matériel excédentaire. Les procédures de tenue des dossiers relatifs aux véhicules excédentaires ont déjà été modifiées par suite des commentaires du vérificateur général.*

Immobilisations - Contrôle du mobilier et du matériel

8.37 Les directives du Conseil du Trésor requièrent la tenue de dossiers principaux relatifs au matériel et d'une "grille de soin" qui illustre les mesures appropriées quant à la documentation, le niveau de sécurité et l'affectation de responsables pour différentes catégories de biens. Les Affaires extérieures ne tiennent pas d'inventaire complet ni de grille de soin du matériel qui leur permettraient de contrôler les immobilisations.

8.38 Les systèmes de contrôle des immobilisations actuellement en vigueur au ministère ne sont pas conformes aux directives du Conseil du Trésor. Les registres des immobilisations n'indiquent pas le coût ni la durée de possession des biens et à l'administration centrale, ne précisent pas leur emplacement dans tous les cas. Actuellement, au moins 12 directions de l'administration centrale tiennent leur propre système d'inventaire.

8.39 Le ministère n'a pas étudié la possibilité de coordonner le dénombrement des biens à l'administration centrale dans le but d'améliorer l'efficience et de combiner les différents systèmes selon les besoins. Ces systèmes portent sur le matériel de télécommunications, d'informatique et de sécurité, le mobilier, les véhicules, etc. À l'administration centrale, les registres tenus par les responsables du matériel ne sont pas mis à jour régulièrement. La Vérification interne a constaté que beaucoup de

missions ne suivent pas les procédés ministériels de contrôle du matériel, qui exigent des listes d'inventaires pour chaque chancellerie, résidence officielle et logement du personnel. Il est donc difficile de recueillir des données globales pour établir les priorités lorsque vient le moment de planifier le remplacement des immobilisations.

8.40 Le ministère prévoit qu'il lui en coûtera 160 millions de dollars pour remplacer mobilier et matériel au cours des cinq prochaines années. La valeur estimative de ces immobilisations est de 220 millions de dollars. Les données fournies par les systèmes d'information ministériels sont insuffisantes pour confirmer cette estimation. La base de données du ministère ne permet pas de déterminer les pertes, les excédents ni les articles désuets. Ce problème s'explique par l'absence de dossiers précis sur les biens et le manque de rigueur des procédés d'inspection de ces immobilisations. Faute de systèmes adéquats, le ministère ne peut qu'estimer la valeur et l'état de ses biens matériels pour prévoir ses besoins futurs. La haute direction ne peut avoir la certitude que les niveaux de financement des dépenses en capital secondaires, actuels et demandés, permettront au ministère de répondre à ses besoins de façon économique, efficace et efficiente.

8.41 Le ministère devrait améliorer ses registres relatifs au contrôle des immobilisations de façon à disposer des renseignements nécessaires à leur planification et budgétisation.

Commentaire du ministère *: Le ministère est en train d'améliorer les dossiers relatifs aux immobilisations. Le ministère s'assurera que les missions respectent les directives du Manuel de gestion du matériel en ce qui concerne l'inventaire des biens.*

Biens immobiliers

8.42 Le ministère des Affaires extérieures gère un nombre considérable de biens immobiliers à travers le monde, notamment 139 édifices à bureaux, 108 résidences officielles et 1 945 logements pour le personnel. Nous sommes d'avis que le ministère devrait renforcer, préciser et faire connaître davantage les responsabilités concernant la budgétisation et le contrôle des coûts afférant aux locaux et logements, ainsi que le respect des normes.

8.43 Il est difficile de pratiquer une gestion efficiente et économique des biens immobiliers parce que les rôles et les responsabilités dans ce domaine sont méconnus et imprécis, de sorte que :

-le processus de planification des locaux et logements comporte des faiblesses;

-les coûts des logements du personnel du ministère et le respect des normes ne font pas l'objet d'un contrôle continu;

-les missions tardent à recevoir des lignes directrices précises en ce qui concerne la gestion des biens immobiliers.

8.44 La Direction générale des biens du ministère a tenté de clarifier son rôle. À la suite de l'intégration en 1982 des activités du gouvernement fédéral menées à l'étranger, les différents secteurs ont dû faire de même. Estimant que la Direction générale des biens devait jouer un rôle complémentaire aupres des secteurs géographiques, la haute direction a décidé d'attendre que le mandat des secteurs géographiques soit entièrement défini avant d'approuver celui proposé pour la Direction générale des biens.

8.45 De plus, le ministère a délaissé la question du mandat de la direction générale en attendant la réponse du gouvernement aux propositions formulées en 1985 par le groupe de travail Nielsen concernant la gestion des biens immobiliers du gouvernement fédéral. La direction générale joue un rôle précis en ce qui concerne l'acquisition et la construction de biens et il entre dans ses attributions de fournir une orientation fonctionnelle et de l'aide aux missions. Ses fonctions sont vagues dans les domaines de la planification financière, de l'examen des budgets, et de l'examen et du contrôle de la gestion des biens immobiliers par les missions.

8.46 Actuellement, la responsabilité de la planification, du financement et de l'exécution des activités liées aux biens immobiliers est partagée entre les missions et plusieurs directions générales. La haute direction, par l'entremise de la Direction générale de la gestion centrale, décide des budgets alloués aux secteurs géographiques et à d'autres directions générales à l'administration centrale. L'utilisation de ces ressources est ensuite contrôlée par les conseillers administratifs régionaux dans le cas des missions, et par la Direction générale de la gestion centrale, dans le cas de l'administration centrale. La responsabilité du contrôle de la gestion des biens immobiliers et des coûts globaux pour les locaux du ministère n'a pas été confiée à une direction générale en particulier.

8.47 Par conséquent, on ne sait trop qui a la responsabilité globale de la gestion économique, efficiente et efficace des biens immobiliers du ministère.

8.48 Le ministère des Affaires extérieures devrait définir précisément et diffuser clairement les rôles et responsabilités en ce qui concerne la planification et le contrôle des locaux et logements.

Commentaire du ministère *: Maintenant qu'une entente a été conclue concernant les fonctions respectives de Travaux publics Canada et du ministère en matière de gestion des biens immobiliers, les différentes sections du ministère chargées de la planification et du contrôle des locaux se verront assigner des rôles et responsabilités plus clairement définis.*

8.49 En 1982, nous avons constaté que le Manuel de gestion des biens de missions publié au début des années 70 était périmé. Au moment de notre examen de suivi effectué au printemps 1985, un nouveau manuel existait sous forme d'ébauche. Ce manuel est toujours à l'état d'ébauche et n'a pas été transmis ailleurs qu'à la Direction générale des biens.

8.50 La direction des missions ne dispose pas d'informations complètes sur la gestion des biens immobiliers, faute de procédés écrits établis clairement sur ce sujet. Par exemple, les missions n'ont guère d'indications sur les responsabilités de l'occupant d'une résidence au chapitre de l'entretien, ni sur les coûts d'entretien qui devraient normalement être payés par le ministère. L'administration centrale n'a pas en main suffisamment d'information pour juger du caractère approprié des logements, parce que les missions ne sont pas tenues de préparer des plans à l'égard des propriétés résidentielles pour indiquer leur taux d'utilisation, leur valeur, la disponibilité d'autres propriétés, etc.

Lignes directrices en matière de locaux et de logements

8.51 Le ministère a établi des normes, approuvées par le Conseil du Trésor, pour les chancelleries et les résidences officielles, louées ou propriétés de la Couronne. Toutefois, les lignes directrices proposées par le ministère pour les logements des employés n'ont pas été approuvées par le Conseil du Trésor. En vertu d'une délégation de pouvoir, le chef de la mission peut signer des baux annuels allant jusqu'à 100 000 $ pour les logements du personnel. Par conséquent, le ministère loue ou achète des propriétés sans avoir de lignes directrices à jour concernant leur cout, leurs dimensions et leur emplacement.

8.52 Les lignes directrices relatives à la superficie des logements du personnel, proposées dans la présentation que le Conseil du Trésor n'a pas encore approuvée, suggèrent des échelles de grandeur plus généreuses qu'auparavant (voir la pièce 8.3). Le ministère essaie de fournir des logements comparables à ce qu'un fonctionnaire du service extérieur aurait à Ottawa. Toutefois, il n'existe pas d'étude qui fournisse un fondement fiable pour établir ce niveau comparable. De plus, la chose se complique du fait que de nombreuses familles à Ottawa bénéficient d'un double revenu alors que les possibilités d'emploi pour les conjoints dans le service extérieur sont souvent limitées.

8.53 Au Canada, les dimensions des habitations sont directement reliées au revenu familial. Aussi pour que la comparaison soit possible, il est important de déterminer un revenu familial approprié lorsqu'on établit les dimensions des logements du personnel.

8.54 Même si le ministère dispose de bonnes informations sur la situation à Ottawa, la norme de comparaison peut se révéler sans fondement dans bien des pays. Des logements ou propriétés de même dimension ou du même type que ceux que l'on trouve au Canada à un coût raisonnable peuvent ne pas être disponibles dans certains pays en raison des conditions qui y règnent. Des facteurs comme la sécurité, la proximité des écoles, les normes de construction, le climat, le marché immobilier et les coûts varient selon les missions. Ces facteurs doivent être pris en considération au moment d'appliquer des normes globales à un cas particulier. Le Conseil du Trésor craint que le maximum de l'échelle proposée devienne bientôt la norme si l'administration centrale n'exerce pas un contrôle efficace.

8.55 La responsabilité du contrôle de la location des logements du personnel n'est pas clairement assignée aux secteurs géographiques ni à la Direction générale des biens. La haute direction s'est inquiétée de la tendance qu'ont les missions de louer des logements toujours plus grands et plus luxueux. Toutefois, sans données repères et comparatives, la surveillance à cet égard serait limitée.

8.56 L'absence de lignes directrices approuvées entrave également le processus d'acquisition et d'aliénation. La Direction générale des biens attend que les nouvelles lignes directrices aient été approuvées avant de mettre en oeuvre un programme important d'acquisition de nouveaux logements pour le personnel. La direction générale n'a pas de critères précis concernant les dimensions des logements pour évaluer les demandes des missions qui veulent remplacer des logements qu'elles jugent inadéquats.

8.57 L'étude de cas ci-dessous illustre certains des problèmes et des coûts liés à l'absence de lignes directrices approuvées.

8.59 Le ministère des Affaires extérieures devrait négocier avec le Conseil du Trésor des normes pour les logements du personnel et s'assurer qu'elles sont respectées par les missions.

Commentaire du ministère *: Le ministère a fait une présentation au Conseil du Trésor le 17 juillet 1987 concernant les normes relatives aux logements du personnel. Une fois que cette présentation aura été approuvée, un système de contrôle approprié sera mis en oeuvre.*

Programme d'acquisition à long terme (PALT)

8.60 Le principal objectif du Programme d'acquisition à long terme (PALT) est d'accroître le nombre de locaux appartenant à l'État, ce qui aurait pour effet de réduire les coûts de location à l'étranger. Toutefois, ce programme est également conçu pour atteindre d'autres objectifs liés à la sécurité, à la protection contre les incendies, à la

qualité des loge-ments et à la mise en valeur de l'image du Canada à l'étranger. Atteindre ces objectifs tout en tenant compte des demandes créées par d'autres décisions politiques du gouvernement, de nouvelles missions, des exigences accrues en matière de programmes et des besoins récréatifs rend difficile la réalisation des économies souhaitées en coûts de location. Trois plans quinquennaux du ministère ont été approuvés par le Conseil du Trésor, en 1974, en 1979 et en 1984. À la demande du Conseil, le ministère a soumis un nouveau plan en 1987.

8.61 Le Programme d'acquisition à long terme comportait plusieurs objectifs. Les progrès vers l'atteinte de ces objectifs ont été lents. Le ministère s'était donné pour but d'acquérir, là où cela était possible, toutes les chancelleries et résidences officielles et 70 p. 100 des logements du personnel. Actuellement, 29 p. 100 des chancelleries, 68 p. 100 des résidences officielles et 22 p. 100 des logements du personnel appartiennent à l'État. Un autre objectif était d'atteindre un ratio de 55 et 45 entre les projets de conception et de construction d'une part, et les projets d'achat d'autre part. Toutefois, au cours des trois dernières années, 80 p. 100 ou plus du budget a été consacré à des projets de conception et de construction.

8.62 Entre le début du programme et la fin de 1986-1987, environ 250 millions de dollars sur les 321 millions approuvés ont été dépensés. Cette sous-utilisation des crédits provient de retards imprévus dans la construction et les achats et de programmes de restrictions mis en place par le gouvernement. De plus, le ministère n'a pas réalisé les économies de coûts de location aussi élevées qu'il espérait. La pièce 8.4 illustre la courbe des loyers entre 1974-1975 et 1986-1987 par rapport aux frais engagés en vertu du Programme d'acquisition à long terme pendant la même période.

8.63 Le ministère a amélioré le processus de planification des projets d'immobilisations depuis notre vérification de 1982. Il a créé un comité des priorités en matière de logement qui examine les projets proposés et leur attribue une cote de priorité globale. Ces cotes sont fondées sur une évaluation subjective des besoins.

8.64 Ce processus serait amélioré s'il était fondé sur des données présentées de façon plus cohérente et comprenant des justifications économiques. À cette fin, on pourrait distinguer les projets, dans la mesure du possible, en fonction des besoins, selon qu'ils con-cernent, par exemple les politiques, l'élargissement du programme, la sécurité, la rénovation, la réduction des loyers ou le remplacement. Des données économiques complètes et comparatives, comme les conséquences prévues sur les mouvements de trésorerie du budget d'immobilisations et du budget de fonctionnement et sur la valeur actuelle nette des projets, seraient utiles aux responsables. Certaines de ces données peuvent déjà être obtenues.

8.65 Pour préparer les données nécessaires à l'établissement des priorités, les mis-sions doivent déterminer leurs besoins et les moyens qui s'offrent pour y répondre, confor-mément aux directives de l'administration centrale. De nombreuses

missions ne prévoient pas les besoins de logements du personnel au-delà du cycle d'affectation immédiat. Nous avons constaté que les secteurs géographiques donnent très peu de directives aux missions pour ce qui est de la planification de leurs besoins en matière de logement. Aucune des sections de l'administration centrale n'a effectué d'analyse globale concernant le coût des logements du personnel, notamment les coûts par personne, le pourcentage d'augmentation au fil des années, les dimensions, etc., afin de déterminer si les besoins ont été satisfaits de façon économique, efficiente et efficace. De telles analyses aideraient les gestionnaires à fixer les priorités.

8.66 Les missions devraient préparer systématiquement des données qui pourraient aider à l'élaboration du Programme d'acquisition à long terme. Il n'y a pas de plan de développement des missions malgré les directives en ce sens contenues dans l'ancien Manuel de gestion des biens et le nouveau manuel encore à l'état d'ébauche. La Direction générale des biens détermine les besoins en se fondant sur les télex des missions et sur les visites d'inspection. Ces informations sont désordonnées et difficiles à utiliser pour l'élaboration des plans. En outre, il se peut que ces plans doivent s'adapter à des circonstances imprévues et à des priorités modifiées. Tout au long de l'année, il faut une communication constante avec les missions au sujet des plans de gestion des propriétés.

8.67 Lorsqu'il prépare les plans relatifs aux propriétés, le ministère prévoit un certain nombre de projets secondaires à mettre en oeuvre uniquement si des fonds deviennent disponibles à la suite de retards dans des projets plus importants. Toutefois, ces projets supplémentaires ne sont pas suffisamment détaillés pour être mis en oeuvre lorsque les projets principaux sont retardés ou annulés. S'il utilisait un plan de réserve bien élaboré, le ministère pourrait tirer un meilleur parti des fonds alloués aux projets d'immobilisations.

8.68 Le ministère des Affaires extérieures devrait améliorer son processus de planification des logements en veillant à ce que les données de base du Programme d'acquisition à long terme découlent d'un examen systématique des biens actuellement détenus, des besoins et des coûts en matière de logement.

Commentaire du ministère *: Le ministère est d'accord pour améliorer les procédures relatives au Programme d'acquisition à long terme selon les propositions du vérificateur général.*

8.69 Le ministère des Affaires extérieures devrait élaborer, avec le Conseil du Trésor, de meilleures ententes concernant les plans de réserve pour que les fonds alloués aux projets d'immobilisations soient pleinement utilisés.

Commentaire du ministère *: Le ministère a soumis au Conseil du Trésor des propositions qui s'inscrivent dans le processus d'Accroissement des pouvoirs et responsabilités ministérielles (APRM). Si ces propositions*

sont approuvées, le ministère sera en mesure d'améliorer la gestion de son budget d'immobilisations.

Exécution économique et efficiente du programme

8.70 Le coût d'un logement dépend essentiellement de ses dimensions, de son emplacement et de son âge. Les dimensions d'un logement sont en fonction des normes déjà mentionnées, tandis que son emplacement et son âge varient selon les missions. En général, le ministère respecte les lignes directrices approuvées par le Conseil du Trésor en ce qui concerne les chancelleries et les résidences officielles.

8.71 Les lignes directrices proposées pour les logements du personnel établissent une distinction entre ceux qui servent à des fins officielles et les autres. Par conséquent, lors-qu'elle choisit un logement, la mission devrait déterminer s'il doit répondre à un besoin du programme, et dans ce cas, si ce besoin pourrait être satisfait d'une autre façon. Nous avons constaté que les missions n'examinaient pas ces questions. Bien que les agents doivent tenir des registres sur l'utilisation des résidences aux fins du programme, ces registres ne sont pas analysés pour déterminer si le niveau d'activité justifie le coût de logements répondant aux normes les plus élevées.

8.72 Nous avons constaté que dans de grandes villes comme New York, Londres et Tokyo, le ministère achète ou loue des logements très dispendieux au centre-ville. Ces logements sont souvent occupés par des personnes qui n'ont pas ou qui ont très peu de fonctions officielles, ou qui n'ont pas besoin d'habiter à proximité de la chancellerie. Il est possible de trouver des logements moins coûteux mais aussi confortables dans les banlieues. À New York, par exemple, les coûts des loyers pour 54 logements du personnel s'élevaient en moyenne à 55 614 pour 1986-1987. À Manhattan, le loyer annuel versé pour les logements hors programme peut atteindre 79 900 $. De même, le coût de location des logements du personnel à Tokyo était en moyenne de 97 271 en 1986-1987. Le ministère pourrait réaliser des économies importantes sur les loyers s'il choisissait un nouvel emplacement pour certains logements du personnel.

8.73 Un problème plus ardu se pose concernant les propriétés de l'État. Les pouvoirs conférés au ministère ne lui permettent pas de procéder à de nouveaux achats avec les fonds provenant de la liquidation de biens à l'étranger. Le ministère ne s'efforce pas de déterminer si les propriétés actuelles pourraient être remplacées par des biens plus fonctionnels et moins coûteux. Lorsqu'une propriété déclarée excédentaire est liquidée, il n'est pas assuré qu'elle sera remplacée par une autre propriété, puisque toutes les acquisitions sont assujetties au financement disponible dans le Programme d'acquisition à long terme. Le fait de remplacer des propriétés de l'État par des locaux loués grèverait davantage les budgets de location des missions et serait contraire à l'objectif du ministère d'accroître les propriétés de l'État. Par conséquent, le ministère conserve parfois des propriétés qui ne répondent plus à ses besoins.

8.74 La gestion du Programme d'acquisition à long terme est également gênée par un plafond trop bas quant au pouvoir de passer des contrats. Le ministère s'est vu fixer un plafond de 75 000 $ pour l'approbation des achats et des ventes. Il doit donc obtenir l'approbation du Conseil du Trésor avant de conclure toute entente d'achat d'un montant supérieur à 75 000 $. Comme très peu de propriétés coûtent moins de 75 000 $, la plupart des achats ne peuvent se faire rapidement. Établi il y a dix ans, ce niveau de pouvoir n'a pas été révisé en fonction de l'augmentation du coût des logements.

8.75 Le ministère des Affaires extérieures devrait passer en revue ses besoins opérationnels et les options en matière de logement pour en tenir compte dans le processus de planification.

Commentaire du ministère *: Le ministère reconnaît qu'il est important de tenir compte des besoins opérationnels et de prévoir des options dans le processus de planification. Il examinera le processus en vigueur afin de déterminer les améliorations possibles.*

8.76 Le ministère des Affaires extérieures devrait demander au Conseil du Trésor un niveau de pouvoir plus élevé pour l'acquisition de biens ainsi que le pouvoir d'utiliser les fonds provenant de la liquidation de biens pour l'acquisition de propriétés destinées aux mêmes fins.

Commentaire du ministère *: Le ministère a demandé un pouvoir accru en vertu de l'APRM, ainsi que dans sa présentation relative au Programme d'acquisition à long terme (1987-1992).*

Aliénation des biens

8.77 Entre mars 1983 et mars 1987, les procédures de ventes étaient complètes ou en cours pour 35 propriétés d'une valeur estimative totale de 8 280 000 dollars.

8.78 Dans chacun des cas que nous avons examinés, l'aliénation de la propriété était justifiée et l'estimation de sa valeur avait été obtenue. Le ministère a reçu les autorisations nécessaires dans tous les cas. Nous avons toutefois constaté que le processus d'aliénation était lent : il y avait des délais, pour ce qui est de désigner les propriétés qui ne répondent plus aux besoins du programme, l'autorisation de l'aliénation se faisait attendre et le processus de vente était long.

8.79 Premièrement, pour les raisons déjà mentionnées, les missions tardent à désigner les propriétés excédentaires à moins qu'elles soient clairement en-deçà des

normes. L'administration centrale ne contrôle pas suffisamment le taux d'occupation pour déterminer si certaines propriétés ne répondent plus aux besoins des missions. Le nouveau système informatisé de renseignements sur les propriétés fournit ce type d'information. Ce système, bientôt pleinement opérationnel, sera un outil valable pour les gestionnaires qui font des relevés périodiques des propriétés vacantes.

8.80 Deuxièmement, il faut compter avec certains délais à l'administration centrale, où la Direction générale des biens doit approuver le caractère excédentaire des propriétés. Cette approbation peut se faire attendre de deux mois à deux ans.

8.81 Troisièmement, d'autres retards se produisent à l'étape de la vente. Conformé-ment aux pratiques du gouvernement, le ministère vend habituellement ses propriétés à la suite d'un appel d'offres au public, avec toutes les conséquences que cela peut avoir, notam-ment une vente à rabais ou l'absence d'offre acceptable. Si le ministère recourait à d'autres moyens plus dynamiques de mise en vente, il pourrait accélérer le processus d'aliénation et obtenir un meilleur prix. De plus, il faut normalement compter six semaines pour que le Con-seil du Trésor et Travaux publics Canada approuvent une vente; Travaux publics Canada doit d'abord déterminer si la propriété pourrait servir à d'autres fins du gouvernement fédéral, ce qui semble inutile en ce qui concerne les aliénations normales des propriétés à l'étranger. De plus, les acheteurs potentiels trouvent excessivement longs les délais d'autorisation.

8.82 L'étude de cas ci-dessous illustre les problèmes que pose l'aliénation des propriétés.

8.84 Le gouvernement devrait examiner les procédés d'aliénation des biens et le pouvoir dont dispose le ministère des Affaires extérieures en la matière afin de réduire les délais lorsqu'il faut relever quelles propriétés ne sont plus requises et les aliéner.

Commentaire du ministère *: Le ministère est prêt à collaborer sans réserve à tout examen visant à accroître son pouvoir en matière d'aliénation des biens, dans le but de réduire les délais dans l'identification et la liquidation des biens excédentaires.*

Gestion des projets

8.85 Lorsqu'il fait l'achat d'une nouvelle propriété, le ministère respecte géneralement les politiques et les lignes directrices établies par le Conseil du Trésor en matière de gestion des projets. Les procédés suivis par le ministère tiennent dûment compte des principes d'économie. Toutefois, l'information fournie par le ministère pour étayer ses propositions de projets serait améliorée si elle comprenait toujours le coût complet du cycle de vie. Ainsi, on tiendrait compte des coûts de fonctionnement pour les années futures avant de prendre la décision d'acheter une propriété.

8.86 **Chancellerie de Washington.** Nous avons examiné le projet de conception et de construction de la nouvelle chancellerie à Washington, D.C.

8.87 Soucieux de l'image et de la présence du Canada à Washington, qu'il considère comme l'une de ses plus importantes missions à l'étranger, le ministère a proposé dès le début du projet que la nouvelle chancellerie soit d'un style architectural prestigieux. Le ministère a fourni au gouvernement les renseignements nécessaires en ce qui concerne l'emplacement désiré, le style, la grandeur et le coût de l'édifice proposé, y compris les caractéristiques propres à une chancellerie. Compte tenu de ces informations, le ministère a reçu l'autorisation d'aller de l'avant avec la conception et la construction.

8.88 Le gouvernement a choisi l'architecte en 1982 et approuvé le plan architectural en 1984. L'édifice comprend un auditorium, une bibliothèque et une galerie d'art ouverte au public. Le caractère aéré de l'ensemble reflète les grands espaces du Canada. Notre vérification a porté uniquement sur la gestion du projet.

8.89 Le ministère gère le projet avec un souci d'économie et conformément aux différents pouvoirs qui lui sont conférés. Nous avons constaté que le projet était bien géré jusqu'à date et que tous ses aspects avaient reçu l'attention voulue. Nous avons constaté que les données relatives à la gestion du projet et à ses coûts sont présentées correctement et en temps opportun selon un bon système de rapports internes.

8.90 Le Conseil du Trésor a autorisé le projet pour le montant de 81,7 millions de dollars, dont 54 millions pour la construction de l'édifice. Les travaux sont en cours et l'immeuble devrait être achevé au printemps 1988. Selon les prévisions actuelles, le coût du projet devrait être légèrement inférieur au budget alloué.

8.91 Au chapitre des coûts, le ministère, qui verse des paiements mensuels au prorata des travaux, ne profite pas pleinement de la clause du contrat prévoyant un délai de 40 jours pour le paiement. Le ministère déclare effectuer ces paiements plus tôt pour accélérer la construction. Nous estimons que ces paiements anticipés pourraient s'élever à un coût de renonciation de 120 000 $ d'ici la fin du projet.

Gestion des ressources humaines

8.92 La vérification de la gestion des ressources humaines a porté sur trois domaines : la planification des ressources humaines, les directives sur le service extérieur et les congés. Lors de vérifications précédentes, nous avions examiné la

planification des ressources humaines. Nous avons constaté des progrès importants depuis lors, bien que certains aspects pourraient encore être améliorés.

Planification des ressources humaines

8.93 Le Secteur du personnel a depuis peu lié le processus de planification des ressources humaines au processus de planification ministérielle. La Direction générale de la gestion centrale coordonne la production de données sur le nombre d'années-personnes requises pour chaque service. Le Secteur du personnel élabore une stratégie à long terme et un plan pluriannuel qui est lié aux affectations d'années-personnes établies par la Direction générale de la gestion centrale. La stratégie fait état du défi que posent les contraintes budgétaires et la nouvelle technologie au ministère. Elle souligne également le besoin d'une formation sérieuse.

8.94 Comme nous l'avons noté en 1986 à propos de la fonction commerciale, la principale lacune du processus de planification est le manque de données sur les compétences des employés. Dans son commentaire à nos observations de 1986, le ministère a promis de documenter les compétences liées aux fonctions des employé(e)s et d'introduire ces données dans une base déjà en place. On a besoin d'un répertoire des compétences fonctionnelles de tout le personnel. Le Secteur du personnel prévoit inscrire de façon formelle l'information sur les compétences fonctionnelles des employé(e)s mais la concrétisation de ces plans repose sur l'achat d'un nouvel ordinateur.

Formation

8.95 Le Secteur du personnel conçoit un plan et un budget de formation fondés sur les besoins qu'ont déterminés la direction et les employés. Le ministère suit un processus approprié pour déterminer les besoins de formation. Les superviseurs immédiats précisent les besoins de formation en fonction de la nature du travail et des employés qu'ils supervisent; la Direction de la formation élabore ensuite des programmes de formation appropriés. Compte tenu des priorités ministérielles, les différents programmes de formation sont ensuite regroupés en un seul programme soumis à l'approbation de la direction. Toutefois, nous avons constaté qu'une partie de la formation essentielle n'était pas jugée obligatoire.

8.96 Nous avons observé que les employés assignés aux tâches de formation possé-daient les qualifications nécessaires. Toutefois, la Direction de la formation ne contrôle ni n'évalue ses cours de façon systématique et approfondie, de sorte que le ministère n'est pas en mesure d'établir si ses objectifs de formation sont atteints.

8.97 Lors de nos vérifications précédentes et des vérifications internes, il a été établi que la formation des employés dotés de responsabilités financières dans les missions laissait à désirer. La Direction générale des finances et la Direction de la

formation ont élaboré et offert, à Dallas et à Caracas, un cours de deux semaines, à l'intention des comptables engagés sur place. De plus, pour être en mesure de remplir leurs fonctions de façon efficace, les agents financiers canadiens avaient besoin d'une formation du genre de celle offerte dans un cours donné en juin 1986. Ce cours était destiné aux commis et aux agents administratifs qui occuperaient des postes de gestion financière lors de leur prochaine affectation en mission. Toutefois, en 1987, le cours a été annulé faute d'un nombre suffisant de participants. Certains cours seront dispensés par la Direction générale des finances pour ceux qui quitteront l'ad-ministration centrale en 1987 en vue d'une affectation. Rien ne garantit que les personnes nommées à des postes de responsabilité financière auront reçu une formation appropriée avant d'entrer dans leurs nouvelles fonctions. Or, une telle formation est importante puisque dans la plupart des missions, ces employés travaillent sans supervision technique et doivent être capables de se tirer d'affaire seuls.

8.98 Le ministère des Affaires extérieures devrait mettre en oeuvre des procédés de contrôle et d'évaluation pour déterminer si la formation répond à ses objectifs.

Commentaire du ministère : *Le ministère des Affaires extérieures est conscient de l'importance qu'il y a à contrôler et évaluer ses programmes de formation. Dans un premier temps, la Direction de la formation et du perfectionnement évaluera et validera le programme de formation consulaire d'une durée de cinq jours, en se fondant sur les principes de l'approche systémique. Le cas échéant, d'autres procédures de contrôle et d'évaluation seront appliquées.*

8.99 Le ministère des Affaires extérieures devrait veiller à ce que les employés reçoivent la formation requise avant leur affectation.

Commentaire du ministère : *Le ministère des Affaires extérieures prend tous les moyens à sa disposition pour s'assurer que les employés reçoivent la formation nécessaire avant leur affectation, et offre à cette fin un grand nombre de cours. Le cours sur les finances qui devait être donné en 1987 a été annulé parce que la plupart des employés concernés avaient déjà suivi le même cours en juin 1986 ou avaient rempli les fonctions de conseiller administratif régional adjoint par le passé et acquis de ce fait une formation équivalente. On a offert une formation individuelle aux quelques employés qui en avaient besoin (3) afin qu'ils possèdent les connaissances et compétences nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.*

Directives sur le service extérieur

8.100 On s'imagine souvent que les fonctionnaires affectés au service extérieur mènent une vie fascinante. Bien qu'elle présente des avantages précis, cette vie n'a pas que de bons côtés. Dans certaines missions, l'employé du service extérieur travaille

dans des conditions très difficiles. Les menaces à la sécurité, le choc culturel, la barrière de la langue et les difficultés d'adaptation au climat sont autant de problèmes que l'employé et sa famille doivent surmonter. Souvent, le conjoint ne peut se trouver du travail et les enfants changent régulièrement de milieu scolaire et social. Le gouvernement a émis les directives sur le service extérieur pour faire face à cette situation.

8.101 Les directives sur le service extérieur forment un recueil complexe et volumineux (450 pages). Elles portent sur diverses questions comme les avantages sociaux, le logement et les voyages. Ces directives reposent sur le principe de l'équivalence avec les conditions de vie qui règnent au Canada. Elles visent à offrir des avantages pour motiver les employés à aller travailler dans des régions inhospitalières et présentent des stimulants liés aux besoins du programme. Nous avons revu l'ensemble des directives et examiné trois d'entre elles en profondeur. La mise en oeuvre de ces trois dernières requiert la participation des employés et du ministère.

8.102 Les grands objectifs des directives sont clairement définis :

> Les directives sur le service extérieur offrent un ensemble d'avantages et de conditions d'emploi qui, combinés au traitement, permettent aux ministères et organismes de recruter, conserver et affecter les employés compétents qu'il leur faut pour concevoir, exécuter et seconder avec efficacité et sans trop de frais leurs divers programmes à l'étranger, ...

8.103 **Examen triennal.** Les directives sont examinées tous les trois ans, et des changements sont proposés tant par la direction que par les associations d'employés. En fait, cette formule de consultation est devenue avec le temps un véritable processus de négociation entre employeur et employés. La direction met actuellement au point un modèle pour établir les coûts des directives et déterminer les répercussions des changements qui y sont apportés. En plus, un groupe de travail interministériel a été créé pour réviser les directives et déterminer si les résultats voulus pouvaient être atteints par d'autre moyens. Il existe bien des indicateurs officieux mais il n'existe aucune méthode formelle pour vérifier si les objectifs de ces directives sont atteints.

8.104 Nous avons étudié la façon dont s'est déroulé le dernier examen triennal, effectué en 1985. Le ministère avait alors préparé une liste des changements proposés et l'avait examinée avec le Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat a établi les coûts des diverses propositions et a cherché un mandat de négociation du Conseil du Trésor. Le représentant du Secrétariat du Conseil du Trésor dirige l'équipe de la direction au cours des négociations.

8.105 Nous avons constaté que le ministère n'avait pas d'évaluation du coût des changements approuvés à l'égard des directives qui aurait pu servir à contrôler les

dépenses réelles et à établir les prévisions budgétaires. Ces coûts pourraient également servir à déterminer si les changements apportés étaient appliqués conformément à l'esprit de la directive.

8.106 Le ministère des Affaires extérieures devrait comparer les coûts réels aux coûts prévus des changements apportés aux directives sur le service extérieur et déterminer les causes des écarts.

Commentaire du ministère : *Le ministère a contrôlé, de façon informelle, le coût des modifications des directives sur le service extérieur mais il reconnaît la nécessité d'établir un système de contrôle plus formel. Nous acceptons d'établir, en collaboration avec le Conseil du Trésor, une estimation des coûts attribuables aux modifications négociées des directives sur le service extérieur et d'en tenir compte dans les procédures actuelles de budgétisation de ces directives.*

8.107 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait évaluer la mesure dans laquelle les directives sur le service extérieur atteignent leur objectif et faire rapport à ce sujet de façon régulière.

Commentaire du ministère : *Le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec les ministères ayant des employés en mission à l'étranger, a évalué l'applicabilité des directives sur le service extérieur avant chaque révision triennale de ces directives. C'est ce groupe de travail qui recommande les modifications, ajouts et suppressions qui sont jugés nécessaires afin d'améliorer l'efficience/efficacité de chaque directive. Au cours de l'exercice 1986-1987, ce processus de révision a aussi inclus une revue du bien- fondé des directives. Cela a compris un examen de la possibilité d'autres changements fondamentaux et de la simplification de leur administration.*

À l'avenir, les directives sur le service extérieur seront revues par la Division de la planification de l'évaluation et du développement de politique du Secrétariat du Conseil du Trésor au cours de leur revue périodique de toutes les politiques de la Direction de la politique du personnel du Conseil du Trésor, et on en fera rapport régulièrement. La première revue des directives sur le service extérieur en vertu de ce programme est prévue pour l'exercice 1988-1989.

8.108 Clarté des objectifs. Bien que les objectifs globaux des directives sur le service extérieur soient clairs, l'objet de certaines directives l'est moins. Par exemple, selon la directive concernant l'aide au déplacement pour le service extérieur :

... il est dans l'intérêt à la fois de la direction et de l'employé que ce dernier ait la possibilité de faire un voyage au Canada pendant une affectation à une mission et ou à la fin de cette affectation.

Le texte se poursuit toutefois ainsi :

> Certains des frais de déplacement [...] peuvent être payés afin de l'aider à prendre des congés annuels au Canada ou, à sa demande, à quelque autre endroit, sous réserve des limites pécuniaires prescrites.

8.109 La direction n'a aucun critère pour juger du bien-fondé de la demande d'un employé qui choisit d'aller ailleurs qu'au Canada. Si l'employé n'utilise jamais ce congé pour se rendre au Canada, l'objectif de la directive n'est pas atteint.

8.110 Le congé de service à l'extérieur avec option, qui permet à l'employé de convertir des crédits de congé de service extérieur en espèces ou de les échanger contre des billets d'avion, entraîne une accumulation de crédits qui devient un fardeau financier croissant pour l'État. Les objectifs de cette directive ne sont pas précisés. Au début de 1986-1987, le solde de crédits de congé de service extérieur s'élevait à 70 201 jours. En janvier 1987, ce solde était de 73 129 jours, ce qui représente approximativement 12 millions de dollars. Environ 25 p. 100 des journées de congé accumulées en 1986-1987 n'ont pas été utilisées.

8.111 **Complexité des directives.** Le ministère reconnaît que les directives sont extrêmement complexes. En collaboration avec le Conseil du Trésor, il cherche d'autres moyens d'offrir des avantages tout en respectant les objectifs des directives. Bien qu'il pourrait être possible d'en réduire le nombre, il ne s'agit pas d'en simplifier le libellé ni les rapports qu'elles ont entre elles. Les directives seraient plus faciles à consulter s'il y avait un index ou si elles étaient informatisées. L'agent pourrait ainsi repérer les renvois pertinents pour interpréter les directives. Leur informatisation aiderait également à analyser les répercussions des changements effectués et à déterminer quelles autres modifications il faudrait apporter pour les harmoniser. En raison de la complexité des directives et des diverses interprétations auxquelles elles peuvent donner lieu, le ministère a accordé des avantages non voulus aux employés, par exemple des indemnités de déplacement pour aller prendre possession de véhicules lors d'une affectation.

8.112 **Le ministère des Affaires extérieures devrait chercher des moyens de simplifier les directives sur le service extérieur et d'en faciliter l'application.**

Commentaire du ministère : *Entre septembre 1986 et juin 1987, un groupe de travail interministériel et un comité directeur ont fait une étude approfondie des moyens de simplifier les directives sur le service extérieur. Un certain nombre de propositions ont été formulées et incorporées au mandat de la partie patronale pour les consultations menées dans le cadre de l'examen triennal avec les associations d'employés.*

8.113 **Respect des directives.** Nous fondant sur les dossiers d'employés relevés au hasard, nous avons examiné dans quelle mesure trois des directives sur le service extérieur étaient respectées. Nous avons constaté qu'un grand nombre de ces dossiers comportaient des erreurs attribuables à des employés en mission qui ont un pouvoir de signature en vertu de l'article 27 de la Loi sur l'administration financière, au Secteur du Personnel ou au Secteur des finances et des services administratifs à Ottawa. Dans tous les cas examinés, l'employé avait droit à certains avantages en vertu de la directive invoquée. Nous en sommes toutefois venus à la conclusion qu'il y avait un relâchement général dans l'application des directives. Dans certains cas, cette négligence a entraîné des avantages non voulus pour les employés à un coût accru pour l'État. Compte tenu de la diversité des directives, il était difficile de quantifier les répercussions de ce relâchement.

8.114 **Réinstallation.** Cette directive accorde le pouvoir de rembourser les frais de réinstallation engagés par les employés que le gouvernement affecte à des postes à l'étranger ou ramène au Canada. En 1986-1987, 20,7 millions de dollars ont été versés en vertu de cette directive. Sur les 56 cas que nous avons examinés, 20 présentaient des problèmes d'interprétation et de respect de la directive. Par exemple, celle-ci stipule qu'un employé peut passer deux jours dans un logement temporaire à moins qu'il n'ait obtenu à l'avance l'autorisation de prolonger ce séjour. Dans douze cas, cette limite de deux jours a été dépassée sans autorisation patente. Dans un cas, un employé et sa famille sont demeurés quarante et un jour dans un logement temporaire, au coût de 30 700 **$**. Le ministère réduirait ses frais de fonctionnement s'il limitait au strict minimum l'utilisation de logements temporaires.

8.115 Cette directive est également ambigüe en ce qui concerne l'expédition des voitures particulières, de sorte que des employés ont obtenu un remboursement pour des frais non couverts selon la directive. Le ministère a fait une mise au point dans des notes de service. Toutefois, si la directive elle-même n'est pas clarifiée, la même situation pourrait se reproduire.

8.116 **Congé de service à l'extérieur avec option.** Cette directive prévoit l'accumulation de congés de service lorsque l'employé est en mission. Des indemnités de 2,3 millions de dollars ont été payées en 1986-1987. Les crédits de congé peuvent être utilisés sous forme de congés, échangés contre des billets d'avion ou convertis en espèces. Il y avait des problèmes de non-conformité dans 15 des 18 cas étudiés. Le problème majeur, c'est que les congés qui ont été pris n'ont pas été dûment signalés selon les procédés ministériels. Un deuxième problème tient au fait que les employés n'ont pas fourni les pièces justificatives nécessaires (tarifs des agents de voyage et talons de billets). Par conséquent, le ministère n'a pas toujours les données dont il a besoin pour justifier l'application de cette directive. Récemment, le ministère a pris des mesures pour corriger cette situation.

8.117 **Aide au déplacement pour le service à l'extérieur.** Cette directive sert principalement à fournir une aide financière visant les voyages aériens des employés qui prennent leurs congés à l'extérieur du pays hôte. Des indemnités de 4,4 millions de dollars ont été versées en 1986-1987. Dans 17 des 30 cas que nous avons étudiés, les dispositions de la directive n'avaient pas été entièrement respectées. Nous avons constaté que la documentation concernant l'application de la directive n'est pas toujours remise aux personnes chargées de l'appliquer, ainsi les dispositions ne sont pas toutes respectées.

8.118 **Le ministère des Affaires extérieures devrait améliorer ses procédés de contrôle pour vérifier le respect des directives sur le service extérieur de façon à s'assurer que les employés répondent aux dispositions qui y sont prescrites.**

Commentaire du ministère : *Nous reconnaissons la nécessité d'améliorer constamment les procédures de contrôle du respect des directives. L'interprétation de la directive portant sur la livraison de véhicules particuliers, citée en exemple par le vérificateur général, a d'ailleurs été clarifiée. Le Bureau du vérificateur général est également au courant que les lignes directrices ont été révisées récemment dans le but de réduire le temps d'utilisation des logements temporaires.*

Nous devons compter dans une large mesure sur l'administration de la mission pour contrôler le respect des directives. Comme les gestionnaires sont maintenant tenus de suivre un cours amélioré plus complet sur les directives sur le service extérieur, nous croyons que le problème s'atténuera considérablement.

Congés

8.119 L'utilisation des directives sur le service extérieur fournit une piste pour vérifier si les congés sont dûment enregistrés. Par exemple, la directive sur l'aide au déplacement requiert que les employés qui s'en prévalent réduisent de 10 jours leurs congés accumulés. Dans les dossiers que nous avons examinés, nous avons constaté un taux d'erreur de 30 p. 100, et plus de 90 p. 100 de ces erreurs se sont traduites par des soldes trop élevés du nombre de congés accumulés. Cette constatation soulève des doutes quant à l'exactitude des registres de congés de tout le ministère.

8.120 Avant 1984, les dossiers des congés n'étaient pas centralisés et chaque mission tenait son propre registre de congés. Certaines missions n'ont pas agi avec célérité quand est venu le temps de centraliser ces registres. Par conséquent, le registre central est incomplet. De plus, les registres de congés envoyés à l'administration centrale comportent souvent des erreurs. Le Secteur du personnel vérifie l'exactitude des dossiers auprès des employés.

8.121 L'employé qui prend un congé doit remplir une formule de demande, ce qui n'est pas toujours fait, et la soumettre à son superviseur immédiat pour approbation; toutefois, la quantité d'erreurs que nous avons relevées nous incite à mettre en doute la rigueur avec laquelle le superviseur s'acquitte de cette tâche. Dans le processus actuel, l'omission d'une demande de congé pourrait passer inaperçue.

8.122 Le télex ci-dessous, daté du 1er avril 1987, illustre certaines faiblesses du système de congés :

> depuis son arrivée ... en août 1986, l'employé n'a pas reçu de nouvel état de congés et n'a pas de données à jour sur le solde de ses congés annuels pour 1986-1987 (peut-être deux jours). Ces données sont nécessaires pour remplir la demande de report de congés maintenant obligatoire pour les employés de sa catégorie. Nous vous saurions gré de nous fournir ces renseignements par télex, et de tenir compte des congés pris en 1986 entre les affectations. Malheureusement, les dossiers couvrant la période avant la mutation ne peuvent être obtenus de ces missions de sorte que l'employé ne peut refaire les calculs. (traduction)

8.123 Le ministère des Affaires extérieures devrait renforcer ses procédés d'enregistrement et de contrôle des congés.

Commentaire du ministère : *Le ministère des Affaires extérieures est tout à fait conscient de l'importance d'un système efficace d'enregistrement des congés. Le problème décrit dans le rapport du vérificateur est dû en partie au fait que les missions et l'administration centrale tiennent des dossiers sur les congés et que les procédures d'enregistrement des congés pris par les employés pendant leur transfert d'une mission à l'administration centrale sont inadéquates. Le ministère a entrepris un examen complet des méthodes actuelles d'enregistrement et de contrôle des congés afin de déterminer quelles modifications y apporter pour les améliorer.*

Vérification interne et évaluation des programmes

8.124 Le ministère des Affaires extérieures s'est doté d'unités organisationnelles responsables de la vérification interne et de l'évaluation des programmes. Le mandat de ces directions est conforme aux lignes directrices émises par le Bureau du contrôleur général. Le Comité de la vérification et de l'évaluation supervise les activités de la Direction de la vérification interne et de la Direction de l'évaluation des programmes. Il assure le suivi de la mise en oeuvre des mesures correctives qui sont prises pour régler les problèmes majeurs.

Vérification interne

8.125 La Direction de la vérification interne a un mandat très étendu. Elle a préparé un plan de vérification à long terme, revu et approuvé par le Comité de la vérification et de l'évaluation, qui prévoit une vérification de tous les centres de responsabilité du ministère. Toutefois, son programme d'activités a enregistré d'importants retards. Ainsi, sur les 35 vérifications prévues en 1985-1986 pour le programme administratif des missions, 20 ont été menées à bien; en 1986-1987, 17 des 34 vérifications prévues pour les missions ont été achevées.

8.126 En vertu de la politique du ministère en matière de vérification, la direction doit participer à l'élaboration des principaux systèmes pour veiller à ce que les contrôles internes appropriés soient instaurés. Toutefois, la Direction de la vérification interne n'a pas participé à l'élaboration du nouveau système d'information financière ni du nouveau système de communication.

8.127 La direction est consciente qu'elle n'a pas rempli son mandat, ce qu'elle a attribué au manque de ressources. Toutefois, elle n'a pas envisagé la possibilité de concentrer ses activités sur des questions hautement prioritaires ni de réduire l'envergure de certaines activités.

8.128 Nous avons constaté que les observations contenues dans les rapports sont suffisamment étayées. La direction présente ses rapports avec diligence. Ces rapports sont suffisamment étayés par les dossiers de vérification, mais on pourrait les améliorer en consacrant plus d'attention aux principales questions de vérification et en éliminant certains détails qu'il est long et coûteux de produire. L'examen par la direction et le suivi en seraient d'autant plus facilités.

Évaluation des programmes

8.129 Comme nous l'avions signalé en 1986, la Direction de l'évaluation des programmes consacre une bonne part de ses efforts à l'examen de la base de ressources. Cet examen est utile, car il aide la direction à fonctionner dans un climat de restrictions et à déterminer et éliminer les déséquilibres que peuvent survenir par suite

des changements qui touchent le milieu. De même, l'examen de la base " ressources" permet de créer une base de données qui peut servir aux évaluations futures et compenser le caractère complémentaire du processus de planification. Toutefois, ce type d'activités empiète dans une large mesure sur l'évaluation de l'efficacité des programmes.

8.130 La Direction de l'évaluation des programmes a évalué certaines des activités de la fonction commerciale. Toutefois, aucune des fonctions inscrites dans la Partie III du Budget des dépenses n'a fait l'objet d'une évaluation globale. Ces évaluations portaient plutôt sur des questions de niveaux inférieurs, ou sur des éléments de programme. Parmi les évaluations complétées au cours des deux dernières années, mentionnons :

-Le contrôle des importations et des exportations
-Le système informatique de WIN-Export
-Les soins médicaux à l'étranger : projet pilote de mini-cliniques
-Le Programme d'enseignement des langues étrangères du MAE
-L'examen interministériel des programmes d'échanges internationaux

8.131 Trois evaluations étaient en cours et quatre étaient prévues. Elles étaient encore axées sur la fonction commerciale.

Gestion des télécommunications et des dossiers

8.132 Le système des télécommunications est le système nerveux central du ministère. Il permet aux missions de communiquer entre elles et avec l'administration centrale. Il est important de noter que la Direction des télécommunications ne gère que les moyens de communication et non leur contenu. La Direction des télécommunications doit donc collaborer avec les gestionnaires pour veiller à ce que les besoins opérationnels soient satisfaits.

8.133 Le ministère a récemment entrepris le développement d'un système protégé de gestion de l'information qui améliore et élargit le système de communications informatisé pour y inclure l'ordinateur de bureau, combinant l'automatisation et la gestion en direct des dossiers. On vise à éliminer la "paperasserie". Dans la présentation qu'il a faite au Conseil du Trésor, le ministère évaluait le coût du nouveau système à 111 millions de dollars répartis sur une période de mise en oeuvre de sept ans. Une fois que le système sera entièrement opérationnel, le ministère prévoit épargner environ 16,2 millions de dollars par année.

8.134 La mise en oeuvre d'un système canadien complètement automatisé et protégé d'informations et de communications (COSICS) se fera en deux phases et par secteur géographique. Le système sera d'abord installé dans les missions aux États-Unis et dans certains secteurs de l'administration centrale, à un coût estimatif de 28,8

millions de dollars. Une évaluation globale des répercussions du nouveau système sur les opérations doit avoir lieu avant la deuxième phase de la mise en oeuvre. Après chaque installation, une évaluation opérationnelle sera effectuée.

8.135 L'utilisation de ce nouveau système aura des conséquences majeures pour les employés. Elle pourra également améliorer les extrants du ministère, car l'information sera emmagasinée, créée, échangée, extraite et mise en archives selon des procédés nouveaux.

8.136 Nous avons examiné le système et constaté qu'il marque un grand pas en avant pour le ministère. Une fois la mise en oeuvre réussie, le système comptera parmi les systèmes protégés de gestion de l'information les plus sophistiqués au monde et mettra le ministère à l'avant-garde de la technologie dans le milieu du service extérieur.

8.137 Lors de nos discussions, les gestionnaires du système nous ont indiqué que le ministère n'entendait pas en assurer lui-même l'élaboration. Bien qu'il possède le concept, le ministère n'a pas les ressources techniques pour élaborer et développer un système de cette importance. Par conséquent, conformément à la politique du Conseil du Trésor sur la gestion de l'information, il fera appel au secteur privé pour concevoir, développer et installer le système en utilisant le matériel offert sur le marché. Le ministère s'appuiera sur une demande de propositions détaillée.

8.138 Nous croyons que pour être utile, le système doit être conçu en fonction des besoins des usagers. Pour que le projet soit rentable, le ministère reconnaît qu'il lui faut définir ces besoins de façon aussi précise que possible avant de passer à l'étape de la conception. Les concepteurs doivent connaître les attentes des usagers du système, la façon dont ils l'utiliseront et le niveau de service escompté.

8.139 Le ministère a défini les besoins des usagers. En août 1986, on a formé un comité des usagers. Ce comité a formulé des suggestions concernant les besoins et les a présentées à l'équipe chargée du projet. L'un des objectifs de la première phase est de mieux préciser, dans la mesure du possible, les besoins des usagers et de les confirmer. Ce travail sera conçu en tenant compte des attentes, nouvelles et particulières, des usagers à l'égard du nouveau système. À mesure que le système COSICS sera mis en oeuvre, les responsables du réseau surveilleront le volume des communications pour s'assurer que les installations ont la capacité voulue.

8.140 Dans sa demande de propositions, le ministère a demandé aux fournisseurs d'indiquer leur capacité de traitement pour un nombre précis de terminaux à chaque emplacement. Dans son document, le ministère précise que les besoins de l'emplacement peuvent changer au moment de l'installation en raison de circonstances inconnues de l'équipe chargée du projet. Par conséquent, le prix de certaines unités

peut être fixe, mais le coût global du projet à un emplacement précis est variable et peut faire l'objet de négociations avec le fournisseur.

8.141 Les coûts exposés dans la présentation au Conseil du Trésor sont fondés sur un certain nombre d'hypothèses et d'estimations. Le ministère des Affaires extérieures perçoit la phase I comme l'occasion de mettre à l'épreuve et de valider ces évaluations et hypothèses.

8.142 Comme la présentation contient plusieurs hypothèses que le ministère a l'intention de vérifier au cours de la phase I et que le cahier des charges n'a pas été établi, le ministère ne peut dire exactement si les estimations de coût et les économies prévues sont raisonnables.

8.143 **Évaluation du système.** Le plan du ministère qui prévoit une évaluation avant la deuxième phase est approprié. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a laissé savoir que le financement ultérieur dépendra des résultats de l'évaluation.

8.144 **Conclusion.** Le ministère a fait preuve de prévoyance lorsqu'il a proposé ce nouveau système de communication. Nous sommes d'avis que le temps consacré à la planification ne peut qu'être profitable au moment de la mise en oeuvre. Toutefois, le ministère a adopté une approche où les coûts et les spécifications ne sont pas tout à fait précisés avant que la mise en oeuvre ne soit bien en marche. Nous croyons que cette approche comporte de grands risques que les estimations de coûts soient dépassées et que les économies prévues ne soient pas réalisées. Le ministère a une attitude innovatrice à l'égard de ce projet et il y tient : la preuve, c'est qu'il attire notre attention sur ce projet avant que des dépenses importantes soient engagées. Nous avons l'intention de vérifier ce projet à intervalles raisonnables au cours de sa durée.

Gestion des dossiers

8.145 La Direction de la vérification interne a examiné la fonction de la gestion des dossiers aux Affaires extérieures. Nous nous sommes fondés sur cette étude et en avons effectué le suivi. La direction concernée a pris des mesures importantes pour corriger un grand nombre des lacunes relevées par les vérificateurs. Toutefois, un problème majeur persiste : les usagers du système tiennent leurs propres dossiers et n'utilisent pas ceux du service central.

8.146 C'est un problème sérieux car les dossiers du service central ne peuvent être à jour si les agents ne retournent pas les documents aux fins du classement. En outre, les dossiers de plusieurs secteurs importants ne sont pas intégrés au service central des dossiers. Les personnes susceptibles d'utiliser le système doutent qu'il puisse leur fournir les renseignements dont elles ont besoin. Le service central de dossiers coûte cher et le taux d'utilisation actuel laisse planer des doutes quant au bien-fondé des ressources qui lui sont allouées.

8.147 La Direction de la gestion de l'information documentaire a lancé une campagne de sensibilisation afin d'inciter les agents à utiliser le système d'information automatisé pour emmagasiner et extraire les données. Cependant les plans en vue d'incorporer les dossiers non enregistrés au service central des dossiers ont été retardés en raison de contraintes budgétaires.

8.148 La Vérification interne a relevé des problèmes de qualité et de productivité qui perdurent (les fonctionnaires indexent entre 5 et 15 documents par jour). Des arriérés de travail continuent de s'accumuler et il reste encore beaucoup de documents à classer et à indexer.

8.149 Afin de donner suite à la vérification interne, la direction a conçu une série de statistiques mensuelles sur la quantité de travail qu'elle a effectué. Cette information n'a pas fait l'objet d'une analyse afin d'évaluer la productivité obtenue. Selon les gestionnaires de la direction, la productivité comprend plusieurs composantes qui doivent être revues en même temps. La direction n'a pas établi de normes de productivité à l'égard des composantes de la charge de travail. Ces normes sont nécessaires pour analyser le rendement actuel et pour élaborer des plans en vue d'améliorer la productivité.

8.150 Le ministère des Affaires extérieures devrait élaborer des normes et mesures de productivité au chapitre de la gestion des dossiers afin d'améliorer la productivité.

Commentaire du ministère : *Le ministère convient qu'il y aurait lieu de développer des mesures de la productivité. Le ministère a l'intention de se baser sur le récent rapport du Comité consultatif sur la gestion des documents pour établir des mesures de la productivité dans le secteur traditionnel de la gestion des documents. En ce qui concerne la gestion des dossiers informatisés, le ministère dispose d'une base de données assez complète et procède actuellement à un examen des dossiers en vue de déterminer des moyens de mesurer la performance et d'améliorer la productivité.*

LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE
LES GRANDS PROJETS D'IMMOBILISATIONS

LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE
LES GRANDS PROJETS D'IMMOBILISATIONS

Table des matières

	Paragraphe
Introduction 9.1	
Étendue de la vérification	9.12
Observations et recommandations	9.17
Suivi 9.22	
Conclusions de la vérification	9.34
Définition des besoins9.35	
Planification 9.37	
Mise en oeuvre 9.48	
Résumé des projets 9.61	
Pièces d'artillerie pour l'appui rapproché	9.62
Projet de remplacement des armes portatives (PRAP)	9.68
Sonar tracté canadien (CANTASS)	9.75
Centres de contrôle des opérations régionales (CCOR)	9.79
Système d'alerte du Nord	9.85
Révision et modernisation de la classe Tribal (TRUMP) 9.92	
Projet de prolongation de la vie utile des destroyers (DELEX)	9.99
Nouvel avion de chasse (CF-18)	9.107
Avion de transport et d'entraînement à la navigation (Dash-8)	9.130
Le Challenger 9.140	
Frégate canadienne de patrouille (FCP)	9.154
Projet du camion de 1¼ tonne	9.164
Camion de ¼ de tonne Iltis	9.170

Pièce

9.1Étapes du cycle de vie de l'équipement que nous avons examinées

LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE
LES GRANDS PROJETS D'IMMOBILISATIONS

Introduction

9.1 Les besoins des Forces canadiennes en matériel, en effectifs, en installations et en systèmes sont établis en fonction des rôles, des objectifs et des tâches opérationnelles qui ont été définis en vue de réaliser le vaste objectif qui consiste à «assurer la sécurité du Canada et contribuer au maintien de la paix dans le monde». Le détail des besoins en matériel est défini dans le cadre du processus global de planification de la structure des forces qui est applicable à la Force régulière et à la Réserve.

9.2 Depuis la fin des années soixante-dix, le ministère de la Défense nationale a consacré des milliards de dollars à la réalisation de très vastes projets d'immobilisations ayant pour but de moderniser ou de remplacer ses équipements vieillissants. Des milliards encore ont été alloués à des dépenses connexes qui seront engagées plus tard. À la fin des années soixante-dix, soit que les équipements de la Défense (notamment les chasseurs, les navires et les véhicules) étaient rendus à la fin de leur vie utile, soit qu'ils en approchaient rapidement. Les dépenses engagées pour les biens d'équipement avaient alors atteint leur niveau le plus bas, soit 8 p. 100 du budget de la Défense, à cause de pressions visant la compression des effectifs des Forces et des dépenses militaires. La révision de la structure de la Défense, effectuée en 1975, posait les jalons d'un programme de rééquipement devant favoriser le revirement d'une situation critique qui causait une déperdition rapide de potentiel militaire.

9.3 Comme nous le faisions observer dans notre rapport de vérification intégrée de 1984, les projets de cette envergure exercent une grande pression sur les systèmes de gestion et du personnel. Ils supposent une vaste gamme de facteurs d'interaction externes, interministériels et ministériels en ce qui concerne les intérêts régionaux et industriels, les considérations technologiques et les facteurs sociaux.

9.4 Les projets doivent malgré tout être réalisés dans les délais prévus, sans dépasser le budget alloué. En raison de la complexité croissante des techniques modernes, il faut plus d'administrateurs de projet et de responsables de la gestion du cycle de vie du matériel expérimentés. Il faut aussi soumettre les produits à des tests rigoureux et fréquents, liés aux besoins opérationnels, pour s'assurer qu'ils répondent aux exigences draconiennes qu'imposent les conditions de combat.

9.5 Pour que les engagements opérationnels soient respectés, il est indispensable que le matériel soit choisi, employé et entretenu avec soin. Le ministère a

donc créé à cette fin une gamme complète de systèmes de gestion qui servent pour la durée de tous les projets. Les lacunes et les besoins opérationnels s'ajoutent aux éléments existants du programme d'acquisition. Au terme d'une longue analyse et de comparaisons avec d'autres propositions, ces éléments sont incorporés dans le Programme des services de défense sous forme de projet et, à ce titre, passent par les divers niveaux d'approbation et points de décision du ministère, lesquels sont prévus dans le Système de gestion du Programme des services de défense. Dans le cas des grands projets d'immobilisations (qui coûtent plus de 10 millions de dollars), il faut obtenir l'approbation du Conseil du Trésor; dans celui des grands projets de la Couronne (grands projets de l'État d'une valeur supérieure à 100 millions), c'est l'approbation du Cabinet qu'il faut obtenir.

9.6 Vu l'importance et l'incidence financières énormes des grands projets d'immobilisations, tant pour les ministères que pour le bien-être socio-économique du Canada, notre Bureau a annoncé en 1985 qu'il vérifierait si les ministères tiennent dûment compte de l'économie dans l'administration des projets de ce type et qu'il ferait ensuite rapport au Parlement.

9.7 En ce qui concerne la Défense nationale, ministère qui bénéficie d'environ 80 p. 100 des fonds que le gouvernement alloue aux grands projets de la Couronne, nous avons choisi d'examiner les systèmes et les pratiques de gestion applicables aux dépenses de ce genre et d'établir, à partir de certains projets individuels, si les contrôles prévus dans les systèmes étaient respectés.

9.8 En 1982, lors de notre première vérification intégrée des activités de la Défense nationale, nous avons examiné plusieurs des principaux systèmes de gestion au ministère, notamment celui du programme de la Défense. Ce dernier sert au traitement préalable des demandes de fonds relatives à des projets d'acquisition avant que ces demandes soient transmises au Conseil du Trésor. Nous en étions arrivés à la conclusion que le Système de gestion du programme de la Défense est fondamentalement valable et qu'il incorpore les freins et contrepoids appropriés.

9.9 En 1984, dans le cadre de notre deuxième vérification intégrée, nous avons surtout fait des études de cas concernant l'acquisition de matériel, afin de mettre à l'épreuve des éléments précis du système global de gestion de projets au MDN. Nous avons fait rapport sur sept grands projets de la Couronne et nous avons formulé un certain nombre d'observations et de recommandations à leur égard. En février 1985, dans ses délibérations sur le chapitre consacré à la Défense, le Comité des comptes publics s'est dit intéressé à continuer de prendre en considération séparément les grands secteurs d'acquisition de la Défense.

9.10 Cette année, notre vérification avait pour but d'examiner d'autres éléments du système de gestion de projets pris dans son ensemble, c'est-à-dire suivre le déroulement d'un groupe choisi de grands projets d'immobilisations et de grands

projets de la Couronne à travers les étapes suivantes de leur cycle de vie : définition des besoins et des exigences, planification, mise en oeuvre et utilisation. Nous avons également soumis à un nouvel examen des éléments déjà étudiés, afin de vérifier la conformité des produits aux exigences formulées et d'évaluer les progrès réalisés à la suite de nos recommandations.

9.11 Dans le cadre de notre examen, nous avons accordé une attention toute particulière aux activités de passation de marchés, ce qui nous a amenés à faire de nouvelles observations qui valent pour plusieurs projets. Il en sera question plus en détail dans la suite du présent chapitre. En fin de chapitre, dans le résumé de chacun des projets, on trouvera des données de base plus détaillées ainsi que nos conclusions et nos observations concernant les projets qui ont fait l'objet d'une vérification.

Étendue de la vérification

9.12 Nous avons examiné dix grands projets de la Couronne dont le coût d'exécution dépassait 100 millions de dollars chacun, et trois autres dont le coût se situait entre 60 et 100 millions. Pour mettre à l'épreuve les systèmes et les pratiques de gestion au MDN, nous avons de nouveau appliqué la méthode employée en 1984, c'est-à-dire examiner les projets pendant leur cycle de vie. De plus, nous avons contrôlé le suivi donné aux questions de nature générale qui avaient été soulevées lors de vérifications précédentes. La pièce 9.1 illustre les étapes du cycle de vie qui ont été examinées à l'égard de chacun des projets visés par la présente vérification et par celle de 1984.

9.13 En 1984, nous avons signalé qu'aucune activité de vérification interne menée au ministère n'avait porté sur des grands projets de la Couronne et nous invitions le ministère à le faire. Ce dernier a depuis élaboré un ensemble de techniques et de méthodes à cette fin, et il possède des plans en vue de la vérification de plusieurs grands projets de la Couronne. Aux fins de la présente vérification, nous avons utilisé les travaux du groupe de vérification interne du ministère à l'égard du seul projet terminé à ce jour (celui du camion de ¼ de tonne Iltis). Nous avons effectué des sondages de fiabilité afin de confirmer la compatibilité des méthodes de vérification employées au ministère avec les nôtres.

9.14 Au départ, c'est le Projet de la défense aérienne à basse altitude que nous voulions soumettre à une vérification, mais nous nous sommes ravisés, pour ne pas entraver le cours d'une enquête sur les circonstances entourant l'achat d'un terrain sur lequel l'entrepreneur principal allait construire ses installations canadiennes.

9.15 Nos travaux concernant les projets d'immobilisations ont comporté l'examen de documents, des entrevues avec des représentants de la Défense nationale (MDN), du ministère des Approvisionnements et Services (MAS) et du ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), des visites dans quelques installations des

principaux entrepreneurs, l'observation de matériel en cours de fabrication et l'étude des dossiers et rapports relatifs au projet, les documents et les installations de l'entrepreneur étant exclus.

9.16 Nous avons également examiné un échantillon de petits projets d'immobilisations (coûtant entre 5 et 60 millions de dollars) pour vérifier si ces derniers étaient bien conformes aux méthodes et règlements pertinents. Les projets de cette envergure n'ont pas été examinés lors de nos vérifications antérieures du ministère de la Défense nationale.

Observations et recommandations

9.17 Le Conseil du Trésor a publié des directives et des politiques que les ministères doivent suivre pour la gestion des projets du gouvernement. Au MDN, on a développé ces directives et politiques en mettant au point un assortiment de systèmes et de pratiques de gestion qui s'appliquent à la gestion des projets pendant toute leur durée utile.

Il ressort de nos travaux que les systèmes et méthodes employés au MDN pour gérer les grands projets d'immobilisations et les grands projets de la Couronne sont satisfaisants et que les projets sont habituellement administrés conformément aux exigences imposées par ces systèmes et méthodes.

9.18 Les systèmes et méthodes employés au MDN pour gérer les projets de ces deux types ne cessent d'être perfectionnés. En 1970, le budget d'acquisition d'équipement ne représentait plus que 8 p. 100 des dépenses totales du ministère; or, le regain d'activité qui a marqué la dernière décennie et les nombreux projets de très grande envergure qui ont été financés durant cette période ont imposé de fortes pressions à la direction et ont mis les systèmes de gestion à rude épreuve. De plus, chaque projet comportait de nouveaux défis, mais aussi des leçons précieuses pour la réalisation du suivant.

9.19 Dans nos rapports précédents, nous avons fait des remarques sur les difficultés qu'a connues le MDN dans la planification et la gestion de certains projets et nous avons formulé un certain nombre de recommandations à ce propos. Le Comité des comptes publics en a également formulées. Le MDN a apporté plusieurs modifications aux systèmes de gestion pour régler les problèmes qui avaient amené la formulation de ces recommandations. Les mesures prises seront décrites plus en détail dans la partie ci-après qui traite du suivi.

9.20 À la suite de cette vérification, nous avons fait ressortir cinq secteurs auxquels la gestion devrait, à notre avis, porter plus d'attention. Deux de ceux-ci (les objectifs non militaires ainsi que la portée et le coût d'exécution des projets) découlent

de questions soulevées en 1984. Les trois autres (marchés à fournisseur exclusif, paiements par anticipation et garanties) font suite à l'examen des formalités de passation des marchés que nous avons fait dans le cadre de la présente vérification. Ces sujets sont abordés aux paragraphe 9.49 et suivants.

9.21 Notre examen des petits projets d'immobilisations n'a mis au jour aucun grave sujet de préoccupation auquel la direction devrait prêter davantage attention en vue de perfectionner les systèmes et les méthodes.

Suivi

9.22 Des 29 recommandations énoncées dans notre Rapport de 1984, cinq se rapportaient expressément à la planification et à la gestion des projets d'immobilisations. Une autre avait trait à la nécessité d'établir un plan de structure des forces, ce qui a des répercussions sur la planification et la gestion de l'ensemble des ressources du MDN. Sept des huit recommandations du Comité des comptes publics étaient axées sur des éléments de la planification et de la gestion des projets d'immobilisations.

9.23 Il ressort de notre examen que la réaction du MDN à ces recommandations a été positive.

9.24 **Portée et coût d'exécution des projets**. En 1984, nous avons signalé dans notre rapport que les projets dont l'administration relève du MDN sont souvent tenus à des niveaux de financement fixes. Beaucoup de ces projets se caractérisent cependant par une grande complexité technique et beaucoup d'incertitude parce qu'il est courant que la conception et la mise à l'essai des systèmes d'armes se poursuivent durant l'étape d'acquisition. Au sujet du CF-18, nous signalions alors que cette situation avait donné naissance à un grand nombre de projets connexes, présentant un intérêt certain, mais dont le financement se faisait autrement que par le budget du projet principal. Pour aider à régler ce problème, nous avons recommandé trois mesures : réduire au minimum les incertitudes concernant le concept des opérations et ce, avant le début des projets; envisager des solutions de rechange à l'approbation d'un financement fixe pour l'achat d'équipement qui en est encore à l'étape de la mise au point; s'assurer que tout changement important quant à la portée ou au coût d'exécution d'un projet est signalé au Conseil du Trésor. Le Comité des comptes publics a ensuite formulé trois recommandations apparentées aux nôtres au sujet de l'établissement du coût global des projets et sur la divulgation de ces renseignements.

9.25 Le MDN a donné suite à ces recommandations dans la mesure de ses moyens, compte tenu de l'envergure et de la complexité des projets visés. Le ministère reconnaît la nécessité d'énoncer des concepts d'opération clairs. Il fait d'ailleurs tout son possible pour se plier à cette exigence dans l'énoncé des exigences qui fait partie du processus d'approbation. Bien que la gestion par plafonds de financement puisse constituer un outil utile, il faudrait améliorer la façon d'établir le coût des projets et de

rendre compte au Conseil du Trésor de la modification de la portée ou du coût d'un projet, afin de surmonter les difficultés que peut susciter le financement à prix maximal. Le ministère est en train de mettre au point et de mettre à l'essai des moyens d'établir le coût complet des grands projets de la Couronne et il a fourni, dans la Partie III de son Budget des dépenses, les prévisions du coût complet des projets au cours de leur cycle de vie.

9.26 **Objectifs non militaires**. En 1984, nous faisions observer que les objectifs non militaires, y compris les retombées industrielles, compliquent les choses et entravent le déroulement des projets d'acquisition de matériel du MDN. De telles considérations ont amené le fractionnement des marchés, de sorte que les retombées économiques soient réparties entre les fournisseurs éventuels, la passation de marchés directement avec des fournisseurs exclusifs, des dépenses accrues au chapitre de la création d'un potentiel canadien ainsi que des difficultés de mise en oeuvre dans le cas des modèles canadiens de conception récente. Nous avons donc recommandé que les exigences en matière de retombées industrielles soient énoncées clairement dans les contrats; le Comité des comptes publics recommandait, pour sa part, que les objectifs non militaires soient énoncés dans la Partie III du Budget des dépenses et que l'atteinte de ces objectifs fasse l'objet de contrôles et de comptes rendus.

9.27 La mise en oeuvre de toutes ces recommandations est maintenant terminée et, à la Partie III du Budget des dépenses, on signale les objectifs non militaires. Il n'y est cependant pas question de ce qu'il en coûte; cet aspect sera abordé plus tard.

9.28 **Gestion de projets**. Dans notre Rapport de 1984, nous notions que le MDN ne disposait pas d'un système de base pour la gestion de tous les projets et que des systèmes différents étaient mis sur pied pour chacun des projets. Nous avions déclaré que le ministère aurait avantage à mettre au point un système commun, pouvant être adapté aux besoins particuliers de chaque projet.

9.29 Au milieu de 1985, le ministère avait circonscrit 45 éléments à mettre au point et avait publié 17 documents faisant suite à cette recommandation. En janvier 1987, il faisait état de progrès satisfaisants dans la mise au point du système et de l'adoption de divers outils, dont un bureau de soutien du projet, un guide de la gestion de projet et une définition des besoins et exigences à l'égard d'un système automatisé de gestion des projets.

9.30 **Approvisionnement en pièces de rechange**. Le Comité des comptes publics a souligné qu'il est possible de réaliser des économies à la condition de diversifier ses sources d'approvisionnement et d'acheter directement auprès des fabricants du matériel d'origine. Il a recommandé que l'approvisionnement en pièces de rechange pour le CF-18 s'effectue, dans toute la mesure du possible, auprès de deux fournisseurs. Le MDN a signalé que cette pratique est en voie de s'implanter et que les

marchés passés avec des entreprises canadiennes feront bénéficier le Canada du transfert de technologie et de la création d'emplois.

9.31 **Vérification interne.** Dans notre Rapport de 1984, nous avons mentionné que le Groupe de la vérification interne du MDN avait entrepris la vérification de peu de grands projets d'immobilisations, et nous avons recommandé au ministère de corriger la situation. Le ministère a mis sur pied un programme permanent de vérification des projets d'immobilisations et vient d'achever sa première vérification d'un grand projet de la Couronne, soit l'acquisition du véhicule Iltis. Une autre vérification, celle-ci portant sur le remplacement des appareils Hercules, est en cours. Une série continue de verifications portant sur les grands projets d'immobilisations, y compris sur les grands projets de la Couronne, ont été prévues.

9.32 **Structure des forces**. En 1984, nous avons recommandé que le MDN élabore et fasse approuver une structure des forces en temps de paix et en temps de guerre. À notre avis, l'absence d'un tel outil nuit à la planification et à la gestion de presque toutes les activités du ministère.

9.33 Le MDN avait déjà entrepris un projet de planification normative en vue de répondre à ce besoin. En 1985, le projet avait pris l'ampleur d'un «processus de mise en oeuvre de la politique de défense» devant permettre d'envisager diverses structures des forces et d'établir le coût des diverses options. Celles-ci sont aujourd'hui à l'étude dans le cadre des délibérations du Cabinet au sujet du Livre blanc. Il reste que le besoin d'une orientation politique de ce genre continue de se faire sentir dans tous les secteurs d'activité du MDN, y compris celui de la planification des grands projets d'immobilisations.

Conclusions de la vérification

9.34 Dans les paragraphes qui suivent sont exposées nos principales conclusions à la suite de la vérification des diverses étapes du cycle de vie des projets comprises dans nos travaux de cette année.

Définition des besoins

9.35 L'absence d'une structure des forces approuvée continue d'ajouter à la difficulté de la planification. Nous avons été à même de constater les effets de ce manque dans quelques-uns des projets examinés. Dans les projets des obusiers et du remplacement des armes portatives, par exemple, il était difficile d'établir précisément le nombre d'armes nécessaires. En fin de compte, ce nombre a été déterminé en fonction des fonds disponibles et il était inférieur à celui spécifié dans les documents du MDN.

9.36 Le genre d'orientation de la politique qui devrait servir de fondement à l'élaboration d'une structure des forces approuvée se trouve maintenant dans le récent Livre blanc sur la défense.

Planification

9.37 Une fois les besoins établis, le MDN amorce généralement un processus exhaustif comprenant la formulation des exigences relatives au projet, l'analyse des options et la définition précise des objectifs liés au coût, au calendrier, au rendement et à la portée du projet. Les résultats de nos travaux donnent à penser que les processus et les contrôles appropriés sont appliqués dans l'exercice de ces activités et que des progrès marqués ont été réalisés par rapport aux préoccupations soulevées lors des vérifications précédentes. Deux points (la portée et le coût d'exécution des projets ainsi que les objectifs non militaires) ont fait l'objet de recommandations dans notre Rapport de 1984.

9.38 **Portée et coût d'exécution des projets**. En 1984, nous signalions que le MDN avait entrepris un certain nombre de projets d'immobilisations supplémentaires à l'appui du projet du CF-18, mais que ceux-ci n'étaient pas financés à même les fonds alloués à ce dernier. Nous avons exprimé notre inquiétude face à l'extrême difficulté de déterminer ce qui doit ou ne doit pas faire partie de la portée d'un projet d'immobilisations. Le ministère a accepté notre évaluation des faits et il a pris des dispositions pour clarifier les énoncés portant sur la portée des projets et pour parfaire les méthodes d'établissement des coûts pour la durée du cycle de vie des projets. Le ministère a également rajusté le coût des projets connexes dont il est question ci-dessus et il a pris des mesures pour déterminer quels sont les projets dont il aurait fallu tenir compte dans l'établissement du coût du projet initial. En 1984, la réalisation de ces projets connexes et indispensables aurait coûté 2,1 milliards de dollars; leur coût a maintenant atteint 2,7 milliards, principalement sous l'effet de l'inflation.

9.39 En 1980, le ministère a lancé un projet devant coûter 368 millions de dollars, en vue de faire l'acquisition d'armes air-surface évoluées. On avait besoin de ces armes pour remplacer les bombes dont la conception date de 30 ans et qui sont incapables de remplir leur rôle. Si ce projet est approuvé, il pourrait coûter jusqu'à 3,7 milliards de dollars; cette majoration s'explique en grande partie par l'augmentation du prix des armes et par l'élargissement du champ du projet de façon à inclure des missiles air-air et anti-rayonnement.

9.40 En 1984, nous signalions qu'il arrivait que les frais de maintenance et le prix des pièces de rechange soient imputés au budget de fonctionnement et d'entretien plutôt qu'à celui du projet du CF-18. Cette année, nos travaux nous ont permis de constater que de nouveaux besoins ont été définis : deux centres d'assistance logiciel. L'aménagement de l'un des centres est financé à même le budget d'immobilisations du projet. Au moment de notre vérification, il était prévu que le financement de l'autre soit

tiré du budget de fonctionnement et d'entretien du ministère; à la suite d'un examen ministériel récent, le projet a été transféré au budget des immobilisations.

9.41 Cette année, nous avons décelé un problème lié à l'établissement des coûts pour le cycle de vie du projet d'acquisition des obusiers. En effet, le projet n'englobe plus l'achat de munitions (environ 40 millions de dollars), et ce même si la politique du MDN prévoit l'achat, à même le budget du projet, des stocks opérationnels complets et des munitions d'entraînement pour deux ans. Les munitions nécessaires sont acquises au moyen du processus courant d'achat de munitions; il s'ensuit que la quantité des autres munitions nécessaires est diminuée en-deçà du niveau normal pour deux années. Autre conséquence, ce projet n'a pas été géré comme un grand projet de la Couronne, type de projet qui comporte plus d'exigences en matière d'approbation et de compte rendu.

9.42 Les observations qui précèdent viennent renforcer notre opinion au sujet de la nécessité de définir clairement les éléments constituants de la portée d'un projet, d'améliorer les méthodes d'établissement des coûts selon le cycle de vie et d'exercer un contrôle sur les changements apportés quant à la portée et au coût d'un projet.

9.43 **Objectifs connexes**. Les effets de l'acquisiton de gros matériel par le MDN sous les rapports de la création d'emplois à long terme, de l'expansion industrielle et de la technologie méritent toujours qu'on s'y intéresse. De plus, le MDN entreprend un programme visant à renforcer la capacité de l'industrie canadienne à titre de fournisseur de matériel stratégique. Ces objectifs ont occupé une place importante dans presque tous les projets visés par notre vérification, que ce soit dans la planification du projet ou dans la recherche et la sélection des entrepreneurs. Voici quelques exemples:

-Dans le projet du CF-18, le choix de l'entrepreneur chargé du soutien technique du système s'est fondé en grande partie sur les possibilités de transfert technologique et sur d'autres considérations économiques.

-Pour l'achat du Challenger et du Dash-8, le choix des fournisseurs et la décision d'entreprendre les projets plus tôt que prévu ont été dictés dans une large mesure par les besoins de l'industrie aéronautique du Canada.

-Dans le cas du projet de remplacement des armes portatives, l'établissement d'un potentiel manufacturier canadien a occasionné des dépenses de l'ordre de 16 millions de dollars à des postes tels que les permis, l'outillage et la modernisation des installations du fabricant.

-La portion des travaux devant être effectués en chantier pour deux des quatre navires visés par le projet TRUMP (révision et modernisation de la classe Tribal) a été confiée à une entreprise particulière. On a estimé que de confier les autres navires à un autre chantier naval pourrait entraîner une augmentation des coûts.

-En ce qui a trait au contrat de mise en oeuvre du projet TRUMP, il a été décidé de ne pas procéder à un nouvel appel d'offres concurrentielles, mais d'adjuger plutôt le marché à un fournisseur exclusif. Cette décision s'explique en partie par les besoins urgents de l'industrie de la construction navale.

-Dans le cas du projet de la Frégate canadienne de patrouille, nous constations en 1984 qu'il y avait eu répartition des contrats (trois navires devant être construits dans un chantier naval du Nouveau-Brunswick et trois autres, dans deux chantiers du Québec) et que le ministère estimait à 58 millions de dollars les dépenses encourues pour avoir divisé le travail.

-En 1981, dans le cadre du projet DELEX (prolongation de la vie des destroyers), le MDN a acheté un radar non homologué auprès d'une entreprise canadienne, allant ainsi à l'encontre des conclusions de ses évaluations techniques. Il semblerait maintenant que la réalisation du projet accusera un retard d'au mois cinq ans, ce qui affecte considérablement le potentiel opérationnel des bâtiments visés.

9.44 Dans notre rapport de 1984, nous recommandions que les retombées industrielles soient définies clairement aux fins de la passation des marchés. Le Comité des comptes publics, pour sa part, recommandait que les objectifs non militaires soient fixés et contrôlés et qu'ils soient consignés dans la Partie III du Budget des dépenses. Comme nous le mentionnions plus tôt, le MDN a fait beaucoup de progrès pour ce qui est de donner suite à ces recommandations.

9.45 L'incidence qu'ont les objectifs liés à la stratégie d'approvisionnement stratégique et les objectifs non militaires sur la planification et la mise en oeuvre des projets demeure cependant une source d'inquiétude pour nous. Le fait que leur importance relative dans le processus de prise de décision et leur coût d'exécution ne soient pas établis clairement l'est également. Prenons l'exemple du contrat de maintenance du CF-18; les entrepreneurs éventuels ne pouvaient pas savoir, d'après l'appel d'offres, l'importance capitale qu'allaient revêtir les retombées technologiques dans le processus de sélection. De plus, la réalisation hâtive de projets, soi-disant pour répondre aux besoins de l'industrie, risque de ne pas convenir pour atteindre les buts fixés à l'égard du potentiel global en matière de défense.

9.46 Au chapitre 10 du présent rapport, qui porte sur l'appui matériel au MDN, nous soulignons la nécessité de définir les buts et objectifs de l'«achat au Canada» et de calculer le supplément à payer afin d'acheter auprès de fournisseurs canadiens plutôt qu'étrangers. Dans le même ordre d'idées, notre inquiétude à l'égard des objectifs non militaires va plus loin que leur simple définition et leur divulgation; il y a aussi leur coût, leurs répercussions sur les objectifs du projet et l'uniformité de leur utilisation dans le processus d'appel d'offres. Dans une très grande mesure, ces objectifs étaient destinés à permettre à d'autres ministères, comme celui de l'Expansion industrielle régionale, d'atteindre leurs objectifs, mais les frais étaient toutefois imputés au budget du MDN.

9.47 Dans la mesure du possible, le ministère de la Défense nationale devrait établir le montant des frais directs et indirects engagés pour atteindre des objectifs non militaires et des objectifs liés aux sources d'approvisionnement stratégique et inclure ces données dans les comptes rendus réguliers sur les objectifs non militaires dorénavant divulgués dans la Partie III du Budget des dépenses.

Commentaire du ministère : *À cause de la nature de ces coûts, il y a des limites inhérentes à la capacité du ministère de répertorier tous les frais directs et indirects liés à la réalisation des objectifs non militaires. Dans la mesure du possible, cependant, la recommandation sera mise en oeuvre.*

Mise en oeuvre

9.48 Nos travaux dans ce domaine ont fait ressortir les aspects liés à la gestion des projets, à la passation des marches et à l'assurance de la qualité. Une fois encore, nous estimons que, dans l'ensemble, les activités examinées ont été menées conformément aux méthodes et contrôles approuvés. Dans le domaine de la passation des marchés, nous avons cependant découvert trois secteurs d'activité qui exigent plus d'attention de la part de la direction, soit les fournisseurs exclusifs, les paiements et les garanties.

9.49 **Fournisseurs exclusifs**. Un grand nombre des projets sur lesquels ont porté nos travaux comportaient comme caractéristique l'attribution d'un contrat à un fournisseur exclusif. La partie du projet de remplacement des armes portatives qui touche les carabines a été confiée à un fournisseur canadien, à l'appui de la stratégie d'approvisionnement stratégique au Canada. Un marché à fournisseur unique a été adjugé à une autre entreprise canadienne pour les munitions. L'achat des Challenger et Dash-8 a été dicté dans une grande mesure par les besoins de l'industrie aéronautique canadienne et il s'est fait auprès d'entreprises choisies à l'avance. Dans le cas du projet TRUMP également, le contrat de mise en oeuvre du projet a été attribué à un fournisseur exclusif principalement en vue de venir en aide à l'industrie canadienne de la construction navale qui vivote.

9.50 Aux termes du règlement du Conseil du Trésor sur les marchés de l'État, il faut avoir recours à l'appel d'offres concurrentielles, sauf dans les cas suivants : a) les cas d'extrême urgence où un retard serait préjudiciable à l'intérêt public; b) les cas où le montant estimatif de la dépense ne dépasse pas un montant donné; c) les cas où la nature du travail rend l'appel d'offres incompatible avec l'intérêt public; ou d) les cas où il n'existe qu'une seule personne susceptible d'exécuter le marché. Pour les quatre projets susmentionnés, la décision d'attribuer le marché à un fournisseur exclusif semble avoir été motivée par le fait que la nature des travaux est telle qu'il n'était pas de l'intérêt public de lancer un appel d'offres. Nous avons demandé les analyses justifiant la prise

d'une telle décision dans le cas du projet TRUMP, mais l'information qui nous a été fournie ne comportait aucune analyse économique, financière ou coûts-avantages.

9.51 Le Règlement sur les marchés de l'État a notamment pour but de procurer au gouvernement les meilleurs avantages possibles des points de vue de la qualité, des délais d'exécution et du coût total de l'acquisition pour toute sa durée d'utilisation. Ce qui nous inquiète dans les cas qui nous intéressent, c'est que, sans appel concurrentiel, l'option retenue n'est pas forcément la plus rentable. Aux États-Unis, par exemple, le Département de la défense a pris des mesures draconiennes pour contrôler l'adjudication des marchés à fournisseurs uniques en fondant sa décision sur les possibilités d'économies qu'offre la concurrence.

9.52 Le ministère de la Défense nationale et le Conseil du Trésor devraient faire en sorte que la concurrence joue dans toute la mesure du possible. Toute décision de ne pas y recourir devrait être justifiée clairement dans le dossier du marché, en précisant le coût, les avantages et les risques de cette option en fonction des retombées nationales escomptées.

Commentaire du ministère : *Le ministère est d'accord que l'on ait recours à la concurrence dans toute la mesure possible. Un groupe d'étude interministériel, qui a été mis sur pied il y a deux ans environ, est en train d'examiner la question dans le but de faire en sorte que l'on ait davantage recours à la concurrence et de déterminer pourquoi on n'y a pas recours dans certains cas. En outre, le guide de la gestion de projet, qui sera bientôt adopté par le ministère, énonce la politique en la matière et montre les avantages socio-économiques qui peuvent découler de l'acquisition directe.*

9.53 Paiements. Les projets du type de ceux sur lesquels portent nos travaux comportent habituellement des paiements initiaux, des paiements d'étape ou des paiements périodiques. Un certain nombre de ceux que nous avons examinés comportaient un versement initial très élevé, des paiements par anticipation ou des paiements dépassant les exigences du contrat. Cela entraîne des frais pour l'État, à moins que le fournisseur offre une contrepartie. Voici des exemples de ces paiements :

-Pour le projet du CF-18, l'État a encouru des frais d'intérêt supplémentaires de 7 millions de dollars par suite du versement de paiements anticipés en 1984 et 1985.

-Le même projet a donne lieu à 4 millions de dollars de plus en frais d'intérêt parce que des paiements d'étape plus élevés que nécessaire ont été versés entre 1980 et 1984.

-Le projet de la Frégate de patrouille a comporté un paiement anticipé de 50 millions de dollars, qui a coûté à l'État 220 000 $ en intérêts.

-Le projet des pièces d'artillerie prévoyait un versement initial de 26,8 millions de dollars, soit plus de 50 p. 100 du prix du marché.

-Le projet du Challenger prévoyait un paiement initial d'environ 80 p. 100 du coût du projet et ce, sans contrepartie apparente.

9.54 Nous avons constaté que, dans certains cas, une contrepartie pour paiement anticipé a été négociée et obtenue. Ainsi, pour le projet de la Frégate de patrouille, l'entrepreneur a accepté de construire des installations de soutien sans majorer le coût du projet. Dans le cas du projet TRUMP, l'entrepreneur principal touche, pendant la durée du contrat, des paiements anticipés en échange desquels il s'est engagé à payer à l'État un intérêt créditeur de 31 millions de dollars (en dollars de 1984) à la fin de 1991. Dans d'autres cas, aucune indemnité du genre n'a été obtenue.

9.55 En 1985, le gouvernement a adopté la politique du paiement à la date d'échéance et, depuis, les paiements par anticipation ont été beaucoup moins fréquents.

9.56 Nous estimons cependant que le traitement uniforme des versements initiaux élevés, des paiements par anticipation et des paiements supplémentaires s'impose, de façon à garantir à l'État des contreparties satisfaisantes.

9.57 Le ministère de la Défense nationale devrait élaborer des lignes de conduite et des méthodes permettant d'obtenir des contreparties appropriées lorsqu'il doit faire des versements initiaux élevés, des paiements anticipés ou des paiements d'étape élevés.

Commentaire du ministère : *Il faut reconnaître qu'il incombe au ministère des Approvisionnements et Services de négocier les taux de paiements et que les lignes de conduite et les méthodes qui s'y rapportent se trouvent dans ses publications. Toutefois, le MDN établira, à l'intention des gestionnaires chargés de l'acquisition au ministère, des lignes directrices concernant leurs rôles et leurs responsabilités en tant que représentants d'un ministère client.*

9.58 **Garanties**. Les garanties protègent l'État contre les vices des produits, qu'ils soient décelés durant la réalisation d'un projet ou après. Comme cette forme de protection fait augmenter le coût d'un projet, on cherche à se procurer une protection suffisante à un prix raisonnable.

9.59 Pour les projets touchant des systèmes d'armes hautement perfectionnés et qui coûtent cher, il est très compliqué de fixer le degré optimal de protection et de prévoir tous les risques possibles. Dans le cas du projet de remplacement des armes portatives par exemple, le MDN a accepté 12 millions de munitions de qualité

insatisfaisante, mais on ne sait pas très bien si la garantie s'applique au coût d'acquisition de ces munitions. De plus, on voit mal l'État pénaliser une entreprise dont il a financé la mise sur pied et dont il est prêt à soutenir financièrement la production. En ce qui a trait à la Frégate de patrouille, si le projet est parachevé sans dépassement du prix plafond, l'État peut récupérer auprès de l'entrepreneur principal jusqu'à 61 millions de dollars en frais de garantie. Cette somme sert également à encourager l'entrepreneur à faire respecter les clauses de garantie qu'il a arrêtées avec les sous-traitants. La question se pose encore : dans les circonstances, et compte tenu des mécanismes de réduction des risques (tels que l'assurance de la qualité) qui entrent en jeu à l'étape de la production, une protection plus grande aurait-elle été rentable? En 1984, nous faisions observer que le ministère a refusé la garantie offerte par le fournisseur à l'égard du projet du camion de 2 1/2 tonnes; cette année pourtant, nous constatons que l'achat du quart de tonne auprès du même fournisseur sera assorti d'une garantie.

9.60 En 1984, nous avons recommandé que le MDN mette sur pied un système de gestion de projets pour tous ses grands projets d'immobilisations et le ministère a réalisé des progrès marqués en ce sens. Il a notamment élaboré des lignes directrices concernant les garanties et, en collaboration avec le ministère des Approvisionnements et Services, il envisage d'adopter une approche normalisée en cette matière.

Résumé des projets

Il ressort de nos travaux que les systèmes et méthodes qui servent à gérer les grands projets de la Couronne et les grands projets d'immobilisations au MDN sont appropriés. La gestion des projets est généralement conforme aux exigences de ces systèmes et méthodes.

9.61 Dans les pages qui suivent, nous donnerons les grandes lignes de chacun des projets visés et ferons des observations à leur propos, s'il y a lieu. Lorsque nous faisons suivre le résumé d'un projet de la rubrique «Observations», nous y expliquons nos inquiétudes à son sujet; sinon, c'est que le projet a satisfait aux critères liés aux étapes du cycle de vie sur lesquelles portent la présente vérification, conformément à la pièce 9.1.

Pièces d'artillerie pour l'appui rapproché

9.62 **Historique.** Ce projet fait écho, en partie, à la nécessité pour l'artillerie de satisfaire aux besoins opérationnels des Forces canadiennes et de leur permettre de remplir leurs engagements. Plus précisément, on a fait l'acquisition de 26 obusiers automoteurs de 155 mm, de 44 véhicules chenillés de soutien et de 4 véhicules blindés destinés au transport des obusiers endommagés.

9.63 Ce sont principalement l'état de détérioration des obusiers existants et l'incapacité de ces derniers de remplir les fonctions opérationnelles prévues qui ont amené la réalisation de ce projet. À ces facteurs s'ajoutent la normalisation souhaitable du matériel et du calibre des munitions utilisées dans les forces canadiennes et alliées.

9.64 Le budget total approuvé pour le projet est de 73 millions de dollars, sans compter les munitions. Seule une somme de 59,7 millions de dollars sera dépensée, notamment parce qu'il a été décidé au ministère d'acheter des véhicules blindés de récupération remis à neuf, lesquels coûtent moins cher que des véhicules neufs, et parce que les prix contractuels sont inférieurs à ce qui avait été prévu au départ.

9.65 **Observations**. Le ministère avait d'abord prévu se procurer des munitions conformément à la ligne de conduite ministérielle selon laquelle il faut acheter en même temps que les armes un stock opérationnel complet, plus des munitions d'entraînement pour deux ans. Or, l'achat de munitions, élément du projet qui aurait coûté quelque 40 millions de dollars, a été supprimé. Le ministère a décidé de faire cet achat dans le cadre du projet des «munitions de remplacement (Terre) renouvelables» et, pour ce faire, de réduire les stocks d'autres munitions. Il a donc pu gérer le projet sans le faire entrer dans la catégorie des grands projets de la Couronne, ce qui exige moins de formalités d'approbation et de compte rendu. Qui plus est, le ministère a constaté que pareille décision risquait de limiter les activités d'instruction et les opérations.

9.66 Dans les plans initiaux, on faisait état du besoin de se procurer 32 obusiers tractés de 105 mm et de 63 de 155 mm. Plus tard, le nombre d'obusiers tractés de 155 mm a été porté à 80. On considérait en outre que le nombre (26) d'obusiers automoteurs de 155 mm, dont l'acquisition a été prévue en définitive, ne permettait de respecter que les engagements opérationnels les plus pressants. Nous n'avons trouvé aucune analyse des risques qu'entraîne la réduction du nombre d'obusiers, et il n'y avait au dossier aucune évaluation de l'incidence opérationnelle.

9.67 Le processus de passation des marchés utilisé pour faire l'acquisition du matériel a respecté les méthodes approuvées. Toutefois, les paiements initiaux faits au titre des trois contrats principaux se sont élevés à 26,8 millions de dollars, somme qui correspond à plus de la moitié du prix total des marchés qui s'élève à 45,8 millions de dollars.

Projet de remplacement des armes portatives (PRAP)

9.68 **Historique.** Ce grand projet de la Couronne porte sur l'acquisition de fusils, de carabines et de mitrailleuses légères (les C7, C8 et C9) ainsi que des accessoires, des pièces de rechange et des munitions appropriés. Ces armes tirent des munitions de 5,56 mm, calibre convenu par les pays de l'OTAN. Elles remplacent les

fusils C1, les fusils automatiques légers C2 et les mitrailleuses CIAI qui étaient en service jusqu'ici. Le budget total alloué au projet est de 349,1 millions de dollars.

9.69 Les essais effectués par les Forces canadiennes ont conduit à la sélection d'un M16 de modèle amélioré devant être fabriqué sous licence au Canada et de la Minimi, mitrailleuse qu'on achètera d'un fabricant belge. Enfin, la carabine ressemble au fusil, mais en plus court, et sera achetée auprès du même fabricant.

9.70 En ce qui a trait aux fusils et aux carabines, un contrat a été adjugé à une entreprise canadienne avec laquelle MAS a conclu un marché de fournisseur exclusif à l'égard des armes portatives. Les dépenses supplémentaires qu'occasionne la poursuite d'objectifs liés à la stratégie d'approvisionnement seraient de l'ordre de 16 millions de dollars. La fabrication des fusils et des carabines progresse comme prévu. Si le contrat portant sur la mitrailleuse légère a été adjugé à un fabricant belge, c'est notamment en contrepartie de l'achat, par la Belgique, de camions Iltis auprès du fabricant canadien de ces véhicules. Les livraisons de mitrailleuses suivent le calendrier convenu.

9.71 Le cadre du projet a été elargi de façon à englober l'acquisition des viseurs optiques destinés aux fusils et aux mitrailleuses légères. Cet achat s'impose afin de corriger les défauts de pointage constatés au cours des essais. Les frais supplémentaires seront de 34,1 millions de dollars. Les autorités compétentes du ministère estiment néanmoins que le budget approuvé ne sera pas dépassé. Les viseurs optiques faisaient l'objet d'un projet distinct jusqu'à ce qu'il soit évident que le budget du PRAP suffirait à couvrir les dépenses.

9.72 L'acquisition des nouvelles munitions de 5,56 mm est régie par un marché à fournisseur exclusif passé entre le MAS et un fabricant canadien, dans le cadre du Programme de munitions du gouvernement. Un premier contrat portant sur 14 millions de munitions a été signé en 1984.

9.73 **Observations**. La qualité de quelque 12 millions de projectiles, d'une valeur totale de 7,5 millions de dollars, pose un grave problème. Il ressort d'une enquête menée par le MDN que le fabricant n'a pas effectué (et le ministère ne l'a pas exigé) un test normalisé qui aurait permis de déceler le problème plus tôt. Par conséquent, la mise en service des nouvelles armes dans les Forces canadiennes en Europe a été retardée d'un an. Le ministère a fait savoir que la production des munitions a repris, mais que les procédés de fabrication ont été améliorés et que les exigences en matière d'essai et d'inspection sont plus rigoureuses. Ainsi, 12 millions de munitions acceptables ont été livrées dans les délais prescrits, en vertu d'un nouveau contrat. Les négociations se poursuivent au sujet du paiement des munitions de remplacement.

9.74 Vu qu'il s'agit d'un marché à fournisseur exclusif, on se demande à qui incombe la responsabilité financière du problème décelé. Il se conçoit mal que l'État pénalise une entreprise dont il a financé la mise sur pied et dont il est prêt à soutenir financièrement la production.

Sonar tracté canadien (CANTASS)

9.75 **Historique.** L'objectif premier du projet CANTASS (sonar tracté canadien, aussi appelé sonar à réseaux remorqué) est de doter les Forces canadiennes d'un dispositif amélioré de guerre anti-sous-marin qui sera installé à bord des nouvelles frégates canadiennes de patrouille dont la construction est en cours et à bord des destroyers de classe DDH 265 actuellement en service.

9.76 Vu le degré de perfection des armes sous-marines modernes, il faut aujourd'hui être en mesure de détecter les sous-marins à une distance beaucoup plus grande que ne le permettaient les anciens dispositifs. Il est maintenant généralement admis que les sonars passifs tractés sont les systèmes de bord les plus fiables pour ces distances beaucoup plus grandes. Ces dispositifs captent directement les sons, contrairement aux sonars actifs dont le principe de fonctionnement est la réflexion des sons.

9.77 Le ministère a examiné les choix possibles et a décidé de combiner des composants achetés auprès de la U.S. Navy et des ensembles de traitement des signaux électroniques et de visualisation devant être mis au point au Canada. C'est ainsi que le projet CANTASS, projet de mise au point et d'acquisition échelonnées, a vu le jour en 1982.

9.78 Le budget approuvé du projet est de 216 millions de dollars, dont 71 millions sont affectés à l'équipement des frégates canadiennes de patrouille. L'exécution des contrats d'acquisition et de mise au point avance conformément au calendrier établi.

Centres de contrôle des opérations régionales (CCOR)

9.79 **Historique.** Ce projet a été lancé en 1973, lorsque le NORAD (appelé Commandement de défense aérienne nord-américain) a décidé de moderniser le matériel de communication et de contrôle dont étaient dotés les centres de contrôle des opérations régionales (CCOR). Les CCOR assurent la détection des attaques imminentes par la voie des airs et permettent de déterminer le danger. Le matériel à remplacer datait de l'époque des tubes à vide et se révélait d'un entretien de plus en plus difficile.

9.80 Le cadre du programme technique américain a donc été élargi afin d'englober la redéfinition des limites des régions du NORAD. En 1974, le Canada et les États-Unis se sont entendus sur une nouvelle configuration comportant deux régions au Canada, quatre sur le territoire continental des États-Unis et une en Alaska. Chacune des régions devait avoir son propre centre de commandement et de contrôle.

9.81 L'établissement des exigences en matière de modernisation et d'expansion du système a rendu nécessaire l'examen de plusieurs autres choix de matériel et d'emplacements. Il a été décidé que le Canada unirait ses efforts à ceux des États-Unis pour mettre au point et se procurer la technologie de pointe qui serait commune aux sept centres de contrôle. On a également décidé, en se fondant sur une analyse des coûts, de réunir les deux centres canadiens à North Bay. Le coût estimatif total du projet est de 95,8 millions de dollars. Bien que cette somme soit inférieure à 100 millions, le ministère a préféré traiter ce projet comme s'il s'agissait d'un grand projet de la Couronne, et il a accepté les exigences que son choix comporte en matière de contrôle et de divulgation.

9.82 À cause des limites imposées par l'acquisition de matériel commun, il a été impossible au Canada de lancer des appels d'offres. La U.S. Air Force a conclu avec une société américaine un marché prévoyant la fourniture du matériel et du logiciel nécessaires. Après avoir négocié une lettre d'entente à ce sujet, le Canada a pris part à l'exécution du marché en dotant du même genre d'équipement les deux centres canadiens de contrôle des opérations régionales.

9.83 Au Canada, les services de télécommunications devant relier les centres aux stations radar sont fournis par le Reseau téléphonique transcanadien, tandis que Bell Canada fait fonction de centre de coordination et de gestion du système. Ces services sont régis par un contrat de communication distinct. Il y a eu un grave retard dans l'exécution du contrat de communications parce que le fournisseur américain n'a livré l'appareillage de commutation que trois ans après la date de livraison prévue au départ. Il a été possible de surmonter cette difficulté en dotant les centres canadiens, sur l'initiative de l'administrateur du projet de MDN, de matériel de remplacement satisfaisant, au moment opportun et sans dépasser le budget alloué.

9.84 Le projet a été parachevé vers la fin de 1982, conformément au calendrier établi, et il a coûté moins cher que prévu. En 1983, le Commandement aérien tactique de la United States Air Force a effectué une évaluation qui a prouvé que les centres peuvent remplir leur rôle opérationnel.

Système d'alerte du Nord

9.85 **Historique.** En avril 1982, le MDN et le Département de la défense des États-Unis se sont entendus sur un Plan cadre pour la défense aérienne. Ce plan prévoyait la mise en place d'un système de surveillance périphérique couvrant toutes les

voies d'accès à l'Amérique du Nord. Le Système d'alerte du Nord (NWS) est l'un des éléments de ce système et il comprend, au Canada, environ 11 stations de radar à longue portée devant être habitées et 36 stations automatiques de radar à courte portée ainsi que deux autres radars du premier type et trois du second, en Alaska. Dans la mesure du possible, les nouvelles stations de radar à longue portée doivent être aménagées à l'emplacement des stations du réseau de détection lointaine avancée (DEW) actuel, ou à proximité. Le nouveau réseau s'étendra ensuite vers le sud : on construira trois stations sur la côte Est, de sorte que sa zone de couverture chevauche celle du radar transhorizon à réflexion troposphérique à très longue portée qu'exploitent les États-Unis dans le Maine.

9.86 Des évaluations de la menace ont prouvé qu'un système d'alerte avancée permettant d'exercer une surveillance sur les limites septentrionales du continent est indispensable. Le Système d'alerte du Nord a donc été conçu en vue de satisfaire à ce besoin de surveillance limitrophe, de sorte que soit garantie la détection des bombardiers ennemis ou des missiles de croisière. À cause du nombre limité de capteurs qu'il comporte et de la conception rudimentaire du matériel qui le compose, le réseau DEW ne convient pas, et les radars CADIN-Pinetree sont désuets et, dans la majorité des cas, ne sont plus utiles.

9.87 L'étude des choix possibles pour garantir la protection de l'Amérique du Nord était axée sur les moyens de réagir à une attaque. Dans toutes les options examinées, le NWS était considéré comme le seul moyen pratique d'exercer une surveillance dans le Nord.

9.88 Des négociations entre le Canada et les États-Unis ont abouti à la ratification d'un protocole d'entente établissant à 40 et à 60 p. 100 la part respective des dépenses que les deux pays doivent assumer. Dans la mesure du possible, il devait s'agir d'un partage du travail plutôt que d'un échange d'argent. Il a été convenu que le Canada construirait les stations et qu'il fournirait le système de communication, tandis que les États-Unis fourniraient l'équipement radar. Les radars à longue portée employés sont des radars ordinaires qui étaient déjà en service. La mise au point des radars à courte portée achève.

9.89 La nécessité de ce système est bien consignée et celui-ci correspond aux objectifs établis du ministère.

9.90 On estime qu'il en coûtera quelque 829 millions de dollars (en dollars de l'année budgétaire) au Canada pour réaliser le projet, lequel devrait être parachevé à la fin de 1991. Des marchés portant sur les services de communication (118 millions de dollars) ainsi que sur la conception et la construction de trois stations sur la côte Est (90 millions de dollars) ont été adjugés. Les méthodes prescrites ont été appliquées dans tous les cas et l'exécution de tous les marchés a fait l'objet d'un contrôle suivi.

9.91 Notons un fait inusité : la gestion du projet a été effectuée sous contrat au lieu d'être assurée par le ministère. La réalisation du projet s'en est trouvée beaucoup accélérée, ce qui revêt une grande importance, étant donné la brièveté de la période durant laquelle on peut construire dans le Nord et l'urgence du projet. La phase initiale (14 mois) coûtera quelque 5 millions de dollars et l'ensemble du projet, environ 35 millions.

Révision et modernisation de la classe Tribal (TRUMP)

9.92 **Historique.** L'idée d'un programme visant à remettre en état et à moderniser les bâtiments de surface de la Marine canadienne a été avancée en 1977 dans un document de travail présenté au Cabinet. On y faisait état, entre autres, du besoin de moderniser considérablement les quatre destroyers de la classe Tribal, d'où le TRUMP, Projet de révision et de modernisation de la classe Tribal. Il a été proposé que les ressources ainsi modernisées soient combinées aux nouvelles frégates canadiennes de patrouille pour former le noyau de la force navale de surface du Canada dans les années 90. Dans le cadre du TRUMP, les destroyers visés doivent subir un carénage au milieu de leur vie utile, et le vieil équipement doit être remplacé par du matériel moderne, comme des missiles de defense aérienne et un nouveau système de commandement et de contrôle.

9.93 En juillet 1983, le Cabinet a donné son accord de principe à la réalisation du projet, au coût estimatif de 650 millions de dollars (en dollars de 1983), et il a demandé que les travaux à effectuer en chantier soient confiés à un chantier qui ne participait pas à la construction des frégates canadiennes de patrouille. En mai 1986, il a annoncé que le chantier en question se verrait adjuger les travaux touchant les deux premiers navires, mais que ceux touchant les deux autres feraient l'objet d'appels d'offres. Selon les discussions avec le Bureau du projet, si les deux derniers navires étaient confiés à un autre chantier naval, il y aurait augmentation des coûts à cause du doublage possible des exigences de soutien et de la perte des avantages de la courbe d'apprentissage. Les frais réels, s'il en est, ne seront pas déterminés avant la fin du processus d'appel d'offres au début de 1988.

9.94 En janvier 1984, le Conseil du Trésor autorisait l'engagement d'une somme maximale de 17,41 millions de dollars pour l'étape de définition du TRUMP. Trois entrepreneurs ont présenté des offres (7,9, 10,7 et 12,9 millions de dollars respectivement); toutes trois ont été jugées conformes aux exigences techniques, et l'équipe d'évaluation les a classées dans cet ordre au terme de ses travaux effectués en avril 1984. En juin, une entente était signée avec le soumissionnaire retenu (le moins-disant), qui devait entamer la définition du projet sur-le-champ. Entre juin 1984 et avril 1986, le Conseil du Trésor a approuvé trois modifications de contrat. La dernière a eu pour effet de porter le prix global du marché à 19 millions de dollars; elle se justifie, en partie, par la nécessité d'aider l'entrepreneur à maintenir ses effectifs d'ingénieurs et de techniciens, soi-disant pour rendre possible l'exécution de l'étape de mise en oeuvre du

projet, bien qu'aucune décision n'ait été prise quant au choix de l'entrepreneur pour cette étape.

9.95 Une fois la définition du projet terminée, le MDN et le MAS ont recommandé que soit conclu avec le même entrepreneur (ce que le Conseil du Trésor a autorisé en avril 1986) un marché d'un coût total approximatif de 1,3 milliard de dollars (en dollars de l'année budgétaire) en vue de la mise en oeuvre du TRUMP. Le contrat, signé le 9 mai 1986, a été adjugé sans qu'un appel d'offres ne soit lancé à d'autres soumissionnaires possibles.

9.96 **Observations**. Nous n'avons trouvé aucune analyse des options financières ou économiques pour justifier le recours à un fournisseur exclusif. Nous craignons donc que la décision de passer outre au processus d'appel d'offres concurrentielles ait été prise sans analyse coûts-avantages suffisante. Nous craignons également que la décision d'adjuger le contrat de mise en oeuvre à un fournisseur exclusif n'ait pas été conforme à la politique du Conseil du Trésor concernant la mise en concurrence, laquelle vise notamment à procurer au gouvernement des biens et des services au meilleur compte possible. Il se pourrait qu'en attribuant le contrat à un fournisseur exclusif, le MDN n'ait pas retenu l'option la plus avantageuse.

9.97 Selon le MAS et le MDN, la décision prise en avril 1986 de ne pas recourir au processus d'appel d'offres pour le TRUMP et d'adjuger à l'entrepreneur choisi le contrat de mise en oeuvre d'une valeur de 1,3 milliard de dollars l'a été dans l'intérêt national, en vertu du paragraphe 8 c) de l'appendice F du Règlement sur les marchés de l'État. Voici les principaux motifs qui ont été invoqués:

-hâter l'adjudication du contrat et donner du travail à une industrie de la construction navale mal portante;

-économiser entre 30 et 35 millions de dollars, prix du carénage intermédiaire que la poursuite du processus aurait pu rendre nécessaire; et

-éviter de passer des contrats avec des sociétés déjà engagées dans le projet de la Frégate canadienne de patrouille, afin d'éliminer les risques de surcharge pouvant occasionner des retards dans ce projet.

9.98 Les règlements du Conseil du Trésor et les lignes de conduite du ministère des Approvisionnements et Services concernant les appels d'offres ont pour but d'obtenir l'offre la plus basse des soumissionnaires qualifiés. Si le contrat de mise en oeuvre ne fait pas l'objet d'un appel d'offres, on risque de devoir engager des dépenses supplémentaires de beaucoup supérieures aux avantages obtenus. Toutefois, on pourrait déterminer ce fait uniquement après avoir examiné attentivement les divers facteurs complexes en cause.

Projet de prolongation de la durée de vie utile des destroyers (DELEX)

9.99 **Historique.** Ce projet a pour but de prolonger la vie utile des 16 destroyers à vapeur qui sont en service au Canada d'ici à ce que de nouveaux bâtiments viennent les remplacer. Des éléments vitaux ont été réparés et certains équipements dont l'entretien est devenu impossible ont été remplacés ou modifiés, de sorte que tous ces bâtiments puissent continuer à naviguer en toute sûreté. Dix destroyers ont été dotés de l'équipement moderne devant leur conserver le potentiel de combat et de communication voulus. Les six bâtiments les plus vieux, que les nouvelles frégates canadiennes de patrouille remplaceront, n'ont fait l'objet que des travaux devant leur permettre de «naviguer en toute sûreté». Aucun effort n'a été fait en vue de profiter du DELEX pour accroître le potentiel de la flotte.

9.100 En 1978, le ministère a autorisé, au chapitre de la «navigation en toute sûreté», l'affectation d'une somme de 79,9 millions de dollars tirée des fonds de fonctionnement et d'entretien. En 1980, le Conseil du Trésor a approuvé le programme d'immobilisations coûtant 133,9 millions de dollars. Le projet devait être terminé pour 1986, mais sa date d'achèvement a été repoussée jusqu'en 1989-1990, à cause de l'insuffisance des fonds de fonctionnement et d'entretien alloués pour le carénage en 1980-1981 et de retards dans la livraison de certains articles.

9.101 Dans notre Rapport de 1984, il était question des étapes de définition des besoins, de planification et de mise en oeuvre du cycle de vie. Nous avions découvert que, dans le projet à l'étude, les deux premières étapes répondaient à nos critères de vérification et qu'une analyse des options (choix possibles) avait été effectuée.

9.102 **Observations**. En 1984, un point lié à un objectif non militaire nous préoccupait : un radar non homologué avait été acheté en dépit des recommandations contraires des conseillers techniques du ministère et à l'encontre des stipulations d'une directive ministérielle prescrivant l'achat de matériel de série. La commande avait été passée à une société canadienne en grande partie pour appuyer les objectifs de développement industriel et d'approvisionnement au Canada. Dans notre Rapport de 1984, nous notions que le ministère estimait alors que la livraison de radars homologués et militarisés connaîtrait trois ans de retard. En réponse aux questions que lui adressait le Comité des comptes publics en mars 1985, le ministère a indiqué qu'il avait la situation bien en main et que le retard ne serait pas aussi important que prévu. Pourtant, des problèmes de fiabilité ont persisté et, d'après les prévisions les plus récentes du ministère, le retard dans la livraison de radars parfaitement homologués pourraient atteindre cinq ans. Cela limite beaucoup les capacités des bâtiments en cause durant une grande partie de leur vie utile prolongée.

9.103 Nous avons constaté que le nouveau système de conduite du tir d'artillerie ne fournit pas les données de stabilisation appropriées par grosse mer. Le fournisseur a d'abord attribué ce problème au logiciel, et le ministère en a cru la solution

imminente. Le problème a cependant persisté, et le fournisseur a conclu qu'il doit installer une nouvelle centrale de référence pour que l'entrepreneur puisse assortir son système au matériel de bord déjà en place.

9.104 Au moment des négociations contractuelles, le MDN a renoncé à l'exigence concernant la démonstration en mer du système de conduite du tir d'artillerie, afin d'économiser quelque 400 000 $ US. L'énoncé des besoins techniques a donc été modifié de façon à prévoir la mise à l'essai du matériel à bord de navires se trouvant à quai plutôt qu'en mer. Le rendement à quai était satisfaisant, mais pas en mer.

9.105 Le fournisseur a demandé à être dédommagé pour réparer le problème, et le ministère a accepté de payer 800 000 $ US, soit la moitié des dépenses. L'homologation des systèmes se fondera dorénavant sur des essais en mer.

9.106 Entre temps, les défauts du nouveau système de conduite du tir ont fait diminuer le potentiel de combat des bâtiments déjà touchés par le problème de radars.

Nouvel avion de chasse (CF-18)

9.107 **Historique.** En avril 1980, le Cabinet choisissait le CF-18 comme nouvel avion de chasse destiné à remplacer les CF-101 et les CF-104 ainsi que les CF-5 affectés à l'OTAN. Un plafond de 5,19 milliards de dollars (en dollars de l'année budgétaire) était alloué à l'achat de 138 appareils et des éléments d'appui logistique connexes, y compris les pièces de rechange, les services de maintenance et le matériel d'instruction.

9.108 En 1984, nous avons fait rapport sur la définition des besoins, sur la planification et sur les débuts de la réalisation du projet.

9.109 Depuis, le ministère s'est occupé activement de mettre les nouveaux appareils en service dans les bases de Cold Lake, de Bagotville et de Baden. Le gros du travail a consisté à prendre livraison des appareils, à former les pilotes et le personnel de piste, à mettre sur pied un service de soutien au deuxième échelon et à adjuger des contrats pour la maintenance au troisième échelon.

9.110 En octobre 1986, un contrat a été adjugé à un consortium d'entreprises canadiennes chargées d'instaurer au Canada une infrastructure de soutien technique et d'établir des services de réparation et d'entretien de la cellule pour le CF-18. Le Cabinet a autorisé l'engagement de dépenses maximales de 104 millions de dollars à cette fin en se fondant sur les devis des travaux prévus pour les quatre premières années du contrat.

9.111 L'aménagement d'un centre d'assistance logiciel (WSSF) à la base des Forces canadiennes de Cold Lake (Alberta) achève. Il s'agit de la première des deux installations du genre que le ministère a jugées indispensables pour assurer le soutien du CF-18. Le MDN estime à quelque 45 millions de dollars le prix de chacune de ces installations.

9.112 Un vice de conception qui a occasionné le fendillement de la dérive des CF-18 a été décelé en 1984. Le fabricant a donc prévu la réparation et la modification de tous les appareils en service. De plus, le Bureau de projet a refusé de prendre livraison de tout nouvel appareil jusqu'à ce que les modifications qui s'imposaient aient été apportées en usine.

9.113 Pour donner suite à une directive du Conseil du Trésor, le Bureau de projet a élaboré un énoncé de projet révisé dans lequel sont définis plus clairement les éléments visés par le projet principal, et le Conseil du Trésor a approuvé cet énoncé en février 1985.

9.114 Le dernier CF-18 devrait être livré en septembre 1988. Le ministère estime que le projet pourra être réalisé sans dépasser les limites du budget alloué.

9.115 **Observations**. En vertu du marché portant sur l'appareil équipé, les paiements doivent être effectués dans les 30 jours suivant certains faits et suivant la réception des factures et pièces justificatives de l'entrepreneur. Les sommes dues à ce dernier peuvent être déposées directement à la banque de son choix, à Ottawa. Le ministère peut donc tirer pleinement profit du délai de 30 jours. Toutefois, il ressort de nos travaux que des paiements ont été faits avant la date d'échéance. D'après les tarifs et les équations du Conseil du Trésor, l'État a ainsi dû payer approximativement 7 millions de dollars en frais d'intérêt, dépense qui aurait pu lui être évitée. Le ministère a fait valoir que cette façon de procéder est courante dans le cadre de projets du genre, à cause d'une politique gouvernementale visant à hâter les paiements. En août 1985, le gouvernement a adopté une politique différente, celle des paiements à la date d'échéance, que le ministère respecte depuis.

9.116 Le contrat de l'appareil équipé prévoit que l'entrepreneur soit payé étape par étape, selon des factures approuvées d'un montant correspondant à 120 p. 100 du prix maximal garanti pour les travaux qui doivent être exécutés au moment du paiement. Il prévoit également la possibilité que ces paiements soient réduits si leur total cumulatif risque de dépasser le montant des coûts réels et des bénéfices raisonnables. Nous avons découvert que les paiements dépassaient les coûts réels entre avril 1980 et août 1984, mais que le montant des versements n'avait pas été réduit. Par conséquent, l'État a encouru des frais d'intérêt supplémentaires d'environ 4 millions de dollars pour cette

période. Depuis août 1984, les coûts et les bénéfices que déclare l'entrepreneur dépassent constamment le montant des paiements faits par le MDN.

9.117 Dans notre Rapport de 1984, nous avons aussi parlé des clauses du contrat principal portant sur la vérification; nous avons exprimé des inquiétudes sur la valeur des indications que le ministère des Approvisionnements et Services a donné à la Defense Contract Audit Agency (DCAA) des États-Unis pour vérifier la validité des coûts déclarés par l'entrepreneur. Nous avons depuis découvert que la situation s'est beaucoup améliorée en ce qui a trait à la portée de la vérification touchant le contrat et aux renseignements que la DCAA fournit au MAS.

9.118 Nous avons examiné les documents de planification concernant l'obtention de l'assistance logiciel. Le besoin d'un centre d'assistance logiciel était mentionné dans l'énoncé du projet du CF-18, en 1979. Ni la forme ni le coût de ces installations n'étaient connus au moment de l'approbation du financement pour le projet, car on ne disposait pas de renseignements suffisants. Depuis, le besoin d'aménager un deuxième centre s'est fait sentir. Les frais d'établisssement de chacun s'élèveront à plus de 45 millions de dollars; le centre WSSF sera financé à même le budget du projet du CF-18. En revanche, on a prévu de tirer les fonds nécessaires au centre d'assistance logiciel pour la guerre électronique du budget de fonctionnement et d'entretien du ministère. Vu que les projets de ce type sont essentiellement des projets d'immobilisations, il conviendrait que le financement de toutes les installations susmentionnées soit effectué à partir du budget d'immobilisations du projet. Par suite d'une étude menée au ministère, il a été décidé de financer le deuxième centre à partir du budget d'immobilisations du ministère. Le fait que de tels projets soient financés au moyen de fonds ne provenant pas du budget du projet du CF-18 nous préoccupe, et nous craignons que cela ne lui donne un coût sous-évalué.

9.119 Nous avons examiné le processus de passation des marchés utilisé pour l'adjudication du contrat de mise en oeuvre concernant le centre d'assistance logiciel pour le système d'armes et nous avons jugé satisfaisantes les méthodes de gestion employées.

9.120 En décembre 1983, le Conseil du Trésor a demandé la mise à jour de l'énoncé du projet du CF-18 de 1979 parce que les ministres avaient exprimé des inquiétudes quant à l'intérêt suscité par le coût total du projet d'acquisition du système d'armes du CF-18, à la responsabilité en cette matière et à la clarté du niveau de référence en fonction duquel sont mesurés le rendement et le coût du projet. Dans notre Rapport de 1984, nous disions aussi craindre que les fonds à tirer du budget du projet et ceux à tirer du budget de fonctionnement et d'entretien pour satisfaire à des besoins donnés n'aient pas été départagés clairement dans l'énoncé de projet datant de 1979. En février 1985, le Comité des comptes publics formulait les mêmes inquiétudes.

9.121 En février 1985, le Conseil du Trésor approuvait un énoncé de projet révisé à l'égard du CF-18. Ce nouvel énoncé départageait plus clairement les achats à imputer au budget du projet et les autres. Nous avons constaté que le budget du projet doit servir à l'achat de pièces de rechange pour les trois premières années d'utilisation et que, par la suite, les dépenses seront imputées au budget de fonctionnement et d'entretien du ministère; qu'au cours des deux premières années (pendant que le fabricant assure la maintenance), on pourra se procurer à même le budget du projet du matériel de soutien pour la maintenance des aéronefs aux fins des travaux faits à contrat; que l'obtention des données techniques nécessaires à l'établissement et à l'exploitation du service de maintenance au troisième echelon sera financée en puisant dans le budget de fonctionnement et d'entretien; enfin, qu'on tirerait du budget du projet le financement de certains grands projets de construction mentionnés expressément, mais pas la construction éventuelle de logements supplémentaires, ni la modification de structures existantes ou l'aménagement d'autres installations, sauf si les travaux devaient être effectués dans l'une des trois bases principales d'opérations pour le CF-18.

9.122 Dans notre Rapport de 1984, nous avons souligné que le ministère connaissait l'existence d'un certain nombre de projets d'immobilisations connexes, mais non inclus dans le projet d'acquisition du CF-18. Nous faisions également observer que ces projets visent l'acquisition d'articles divers, depuis les articles jugés indispensables jusqu'à ceux dont l'achat est considéré comme très souhaitable, à la condition de disposer des fonds voulus.

9.123 L'explication du bien-fondé de tels projets, telle qu'elle est formulée dans l'énoncé révisé du projet du CF-18 qui a été approuvé en février 1985, vient confirmer l'évaluation que nous avons faite dans notre Rapport de 1984 quant à la priorité de ces projets. D'après l'énoncé, les données fournies sur le coût de la plupart des projets seront rajustées à mesure qu'ils franchiront les étapes du processus d'approbation du ministère. Il ressort de notre examen de l'avancement des projets qu'un certain nombre d'éléments mineurs ont été ajoutés ou supprimés.

9.124 Le ministère a mis à jour les données sur le coût des projets d'immobilisations connexes et pris des dispositions en vue de déterminer quels sont ceux dont on aurait dû tenir compte dans le calcul initial du coût du cycle de vie du matériel. Les projets connexes indispensables auraient coûté 2,1 milliards de dollars en 1984 mais, surtout sous l'effet de l'inflation, ces dépenses s'élèvent maintenant à quelque 2,7 milliards. Jusqu'ici, l'emploi de moins de 500 millions a été autorisé par le Conseil du Trésor et celui de 2,2 milliards a été approuvé dans les plans du ministère.

9.125 En 1980, le ministère lançait un projet d'acquisition d'armes air-surface évoluées dont le coût était évalué à 368 millions de dollars. Ces armes étaient destinées à remplacer des bombes dont la mise en service remontait à 30 ans, qui avaient fait leur temps et qui n'étaient plus capables de remplir leur fonction. Le

ministère a établi à 3,7 milliards de dollars le coût révisé de ce projet distinct; la hausse de coût s'explique en grande partie par l'augmentation du prix des armes et par le fait que le cadre du projet ait été élargi de façon à y incorporer les missiles air-air et les missiles anti-rayonnement.

9.126 Dans notre examen du processus de passation des marchés pour le soutien technique du système, nous avons constaté que l'évaluation technique et financière des offres reçues était exhaustive. Les trois derniers concurrents en lice étaient des consortiums. D'après l'équipe interministérielle d'évaluation, l'une des offres satisfaisait mieux aux exigences du projet et coûtait moins cher que la deuxième, et la troisième a été jugée inacceptable du point de vue technique. Toutes trois répondaient à la seule condition à caractère socio-économique énoncée dans l'appel d'offres.

9.127 Par conséquent, le Conseil supérieur de révision du projet du CF-18 a donné son appui à la recommandation d'adjuger le marché au consortium figurant en tête de liste, laquelle fut soumise aux ministres de la Défense nationale, des Approvisionnements et Services et de l'Expansion industrielle régionale. Cependant, après leur examen, une présentation préparée par Approvisionnements et Services a été faite, recommandant que le marché soit confié au groupe classé au deuxième rang par les évaluateurs. Le Conseil du Trésor a approuvé cette demande.

9.128 Par la suite, le président du Conseil du Trésor a fait savoir que le choix du gouvernement avait été tout à fait délibéré; il semblait en effet que le transfert de technologie vers un secteur d'aval serait facilité du fait que la firme possédait déjà les installations voulues puisqu'elle était aussi constructeur aéronautique en plus de s'occuper de maintenance.

9.129 Le protocole d'entente que le constructeur et les ministères de la Défense nationale, des Approvisionnements et Services et de l'Expansion industrielle régionale ont signé prévoyait le transfert de technologies devant servir exclusivement pour le CF-18. C'est aussi le cas du contrat de concession de licence et d'aide technique qui fait l'objet de négociations entre le constructeur et le consortium choisi. Advenant que ce dernier veuille utiliser à d'autres fins les technologies visées par le transfert, il lui faudra alors conclure d'autres ententes de concession de licence avec les propriétaires de ces technologies. On ne connaît pas le montant des dépenses qu'occasionneraient pareilles démarches.

Avion de transport et d'entrainement à la navigation (Dash-8)

9.130 **Historique.** Au départ, ce projet faisait partie d'un projet plus vaste lancé en 1981 en vue de remplacer plusieurs types d'aéronefs que comprend la flotte de multimoteurs moyens du ministère. Il devait être mis en oeuvre vers le milieu des années 90. Il devait également permettre de réaffecter aux rôles auxquels ils étaient originalement destinés quatre avions de transport Hercules servant à l'entraînement à la

navigation. Aucune somme ne devait être fournie par le Programme des services de défense avant 1991.

9.131 Un projet distinct a été lancé en 1984 en vue d'acheter des appareils Dash-8 afin de répondre aux besoins pressants en débouchés que connaissait alors l'industrie de l'aéronautique.

9.132 Le besoin d'un tel appareil est clair, vu les rôles et les objectifs du ministère. Le type, le degré d'utilisation et les caractéristiques de l'aéronef ont été assez bien définis, mais ces exigences reposaient, dans l'ensemble, sur l'hypothèse qu'un nombre correspondant d'avions seraient ainsi remplacés.

9.133 En 1982 et 1983, il y avait eu un certain nombre d'examens officieux et de réunions visant à établir si les appareils offerts par les constructeurs canadiens convenaient pour les divers rôles que voulait leur assigner le ministère. Au début de 1984, un Groupe de travail interministériel chargé d'étudier le programme du Dash-8 a été créé et placé sous la direction du ministère de l'Expansion industrielle régionale. De ces activités découle la décision d'acheter six Dash-8 en vue d'affecter à d'autres tâches les quatre Hercules servant à l'entraînement à la navigation et de remplacer deux Dash-7 que les Forces canadiennes en Europe utilisent à des fins de transport léger.

9.134 En août 1984, le Conseil du Trésor a autorisé à l'égard du projet l'engagement d'une somme totale de 98 millions de dollars (pièces de rechange, soutien de la maintenance et formation compris). Le projet d'avion d'entraînement à la navigation comportait également la mise en place de postes d'instruction terrestres et aéroportés intégrés.

9.135 Le contrat adjugé au constructeur en août 1985 prévoyait l'acquisition de six appareils ainsi que des publications et des services d'instruction connexes pour le prix fixe de 77,5 millions de dollars. Les pièces de rechange et la maintenance devaient faire l'objet de contrats distincts, une fois les exigences établies.

9.136 En vertu de ce contrat, l'entrepreneur devait toucher un versement initial de 23,1 millions de dollars, soit environ 30 p. 100 du prix total du marché, puis être payé par étape, à mesure qu'avanceraient les travaux. En raison des exigences du ministère en matière de financement, deux des paiements subséquents ne devaient pas être versés avant le 1er avril 1986 et le 1er avril 1987 respectivement.

9.137 La livraison des deux premiers appareils, prévue au départ pour avril et juin 1986, a été reportée de presque une année, parce qu'il est difficile de fabriquer un appareil qui réponde aux exigences du MDN et à cause de difficultés de production et de conflits patronaux-ouvriers.

9.138 **Observations.** Les méthodes d'établissement des priorités qui sont propres au Système de gestion du programme de la Défense n'ont pas été appliquées. Dans certains cas, on peut omettre les formalités d'appel d'offres exigées en vertu du Règlement sur les marchés de l'Etat. On a jugé que les conditions de cette acquisition tombaient dans cette catégorie. L'achat des avions s'est fait, contrairement aux priorités établies du ministère en matière d'acquisition de matériel.

9.139 Les avions choisis satisfaisaient aux besoins énoncés, mais l'analyse des autres choix possibles s'est bornée à confirmer que le produit canadien convenait et que les retombées socio-économiques compensaient toute disparité entre les appareils fabriqués au Canada et ceux fabriqués à l'étranger.

Le Challenger

9.140 **Historique.** Le projet du Challenger avait pour objet l'acquisition de 12 appareils, d'un coût total estimatif de 211,2 millions de dollars, afin de répondre à trois besoins distincts du ministère de la Défense nationale. Ainsi, quatre Challenger CL601 devaient remplacer les avions formant ce qu'on appelait le service des vols d'affaires; sept Challenger CL600 étaient destinés à l'entraînement à la guerre électronique et s'appeleraient systèmes de soutien électronique et d'instruction; et un prototype du CL600 servirait de banc d'essai pour l'avionique.

9.141 Il était assez urgent pour le ministère de renouveler le service des vols d'affaires, après que le gouvernement ait décidé, en 1984, de fusionner les services de transport aérien exploités par le MDN et par le ministère des Transports. Les sept avions affectés exclusivement à l'entraînement pour la guerre électronique et le banc d'essai pour l'avionique figuraient sur la liste des projets que le ministère n'avait pas les moyens de réaliser; ces projets n'avaient pas encore atteint, dans la filière du Système de gestion du programme de la Défense, le point où des fonds leur étaient alloués.

9.142 Chez le constructeur, la fabrication de quatre Challenger CL601 non vendus achevait, et huit Challenger CL600 usagés, dont le prototype du Challenger, dormaient dans des hangars, tandis que le gouvernement s'apprêtait à se départir de deux sociétés de construction aéronautique.

9.143 Au début de 1985, le ministère de l'Expansion industrielle régionale déposait un Budget supplémentaire en vue de verser 140 millions de dollars au constructeur, à titre de contribution pour dépenses en capital. À peu près au même moment, le MDN soumettait au Conseil du Trésor une présentation ayant pour objet l'achat de quatre Challenger CL601 pour le service des vols d'affaires. Le 28 février 1985, après une série de réunions interministérielles de haut niveau à propos de l'aide à fournir au constructeur, le Cabinet a décidé d'acheter jusqu'à 12 Challenger.

9.144 Les caractéristiques de l'avion et le nombre d'appareils à commander ont été établis à partir d'une analyse approfondie et ont été justifiés convenablement. Dans l'ensemble, le choix de l'avion était conforme aux exigences. Toutefois, une grande partie de l'analyse des choix possibles a été consacrée à l'évaluation de l'avion offert par le constructeur canadien.

9.145 Le 8 mars 1985, le Conseil du Trésor approuvait le projet, au coût total de 211,2 millions de dollars. Une somme de 140 millions de dollars a été allouée au MDN à l'égard de ce projet dans le Budget supplémentaire de 1984 1985. De plus, le projet n'a pas été assujetti aux exigences supplémentaires qu'impose le Conseil du Trésor à l'égard de la gestion des grands projets de la Couronne. Le marché négocié a été adjugé au fournisseur le 28 mars 1985; il s'agissait d'un marché à prix ferme de 183 millions de dollars pour 12 appareils.

9.146 Un versement initial de 140 millions de dollars a été fait au moment de la signature du contrat. Le MDN devait verser à l'entrepreneur une somme de 7,7 millions de dollars à l'arrivée des CL601 au centre d'aménagement, le reliquat devant être payé sur livraison du produit fini et d'autres articles.

9.147 Si le versement initial était si élevé, c'est parce que les travaux étaient déjà très avancés et que les fonds devaient être dépensés avant le 31 mars 1985.

9.148 La livraison des appareils destinés au service des vols d'affaires, qui devait s'effectuer entre janvier et mars 1985, a été retardée de 7 à 10 mois selon le cas, comme l'a été celle des autres avions. En mai 1986, l'État invoquait les clauses d'inexécution du contrat pour forcer l'entrepreneur à exercer des contrôles plus rigoureux.

9.149 Un crédit de 480 000 a été négocié afin de dédommager le ministère des dépenses occasionnées par les retards. Cette somme servira à l'achat de pièces de rechange supplémentaires et à l'obtention de services de réparation et d'autres services.

9.150 En juillet l985, il a été décidé de grossir les stocks de pièces de rechange destinées au service des vols d'affaires pour que le taux de ponctualité des vols passe de 95 p. 100, taux normal pour un service commercial, à 99 p. 100. Le coût total des pièces de rechange nécessaires à cette fin était évalué à 16 millions de dollars; de cette somme, 8 millions environ devaient être imputés au budget du projet d'acquisition du Challenger.

9.151 **Observations.** La décision d'acheter les appareils auprès du fournisseur canadien a empêché tout recours à l'appel d'offres, contrairement aux dispositions du Règlement sur les marchés de l'État.

9.152 Lorsque le chèque de 140 millions de dollars a été émis à l'occasion de la signature du contrat, le 28 mars l985, une somme de 27,2 millions de dollars a été inscrite à tort au compte des dépenses de l'année financière 1984-1985. Cette somme aurait dû être imputée au budget de l'année suivante, puisque la retenue n'allait devenir exigible qu'une fois les appareils livrés au centre d'aménagement ou au ministère, ce qui s'est produit après le 31 mars l985.

9.153 Les avions ont, pour la plupart, été achetés sans qu'il soit tenu compte des priorités établies au ministère en matière d'acquisition de matériel. Bien que les rôles et objectifs globaux du ministère de la Défense nationale puissent justifier le besoin de huit avions, la décision de les acheter en février 1985 visait avant tout à prêter une aide financière à leur fabricant avant le 31 mars l985. Comme nous le mentionnions dans notre Rapport de 1984, il est impossible d'évaluer la mesure dans laquelle de tels projets satisfont réellement des besoins précis, étant donné que le MDN ne dispose d'aucun plan approuvé concernant la structure des forces.

Frégate canadienne de patrouille (FCP)

9.154 **Historique.** En décembre 1977, le Cabinet a autorisé la réalisation d'une étude de définition de projet au coût de 63 millions de dollars. Celle-ci s'inscrit dans la première phase du Programme de remplacement des navires, laquelle prévoyait l'acquisition de six bâtiments. Pour notre Rapport de 1984, nous avions examiné les étapes de définition et de planification de cette première phase. Cette année, nous nous sommes intéressés à l'étape de mise en oeuvre du projet.

9.155 Le projet de la Frégate canadienne de patrouille porte sur l'acquisition de six bâtiments avec soutien complet, conformément aux conditions contractuelles et dans les délais prescrits, le premier devant être livré en 1989 et le dernier, en 1992. Le Conseil du Trésor a approuvé le projet le 25 juillet 1983, et le contrat a été signé le 29 du même mois. Le coût total du projet ne dépassera pas le plafond approuvé, soit 5,5 milliards de dollars (en dollars de l'année budgétaire). De cette somme, environ 1,2 milliard sert à financer les activités du gouvernement et 4,3 milliards, à payer les travaux effectués à contrat.

9.156 Le projet a été confié à un entrepreneur principal canadien; deux sous-traitants sont chargés de l'intégration des systèmes de combat ainsi que de la construction et de l'équipement de trois des navires.

9.157 Le contrat comporte un certain nombre de dispositions punitives ou incitatives à l'égard du rendement économique, des livraisons prévues, des critères de rendement des navires et des retombées industrielles. D'après les clauses de garantie,

-les navires ne doivent présenter aucun vice de conception ou de fabrication pendant l'année suivant leur livraison et leur acceptation;

-le premier bâtiment de la série ne présentera aucun défaut ou vice de conception pendant les deux années suivant sa livraison et son acceptation;

-le premier bâtiment de la série répondra à toutes les attentes en matière de rendement décrites dans le devis, et ce durant les deux années suivant sa livraison et son acceptation;

-les cinq autres bâtiments répondront à toutes les attentes en matière de rendement durant l'année suivant la livraison et l'acceptation du dernier bâtiment.

9.158 La construction du premier navire (le Halifax) est en cours. Les travaux ont débuté en mai 1986, et les premières composantes, comme la quille et la structure qui la surmonte immédiatement ont été fabriquées, puis placées en cale sèche. La mise à flot, étape qui suit la construction de la coque et l'achèvement, devrait avoir lieu en janvier 1988, de sorte que le MDN devrait pouvoir prendre livraison du Halifax en octobre 1989.

9.159 **Observations.** La garantie, dans sa forme actuelle, nous préoccupe. En effet, l'entrepreneur n'est tenu de payer que 80 p. 100 des réclamations qui dépassent le plafond du marché, jusqu'à concurrence de 18 millions de dollars pour ce qui touche les défauts d'exécution et du matériel et de 43 millions pour les vices de conception. Une fois ces limites atteintes, l'État doit assumer toutes les dépenses au titre de la garantie, ce qui peut présenter des risques non négligeables pour celui-ci. Si le projet est parachevé sans dépassement du plafond fixé, l'État sera tenu de payer toutes les dépenses de plus de 61 millions de dollars au titre de la garantie.

9.160 Le MDN affirme que les clauses de garantie ne sont applicables qu'au terme d'une période d'essais exhaustifs et qu'une provision pour difficultés imprévues, comme les hausses de prix inattendues et les dépenses au titre de la garantie, a été faite dans le fonds pour éventualités (environ 400 millions de dollars). De plus, la garantie peut servir à encourager l'entrepreneur principal à faire respecter les clauses de garantie qu'il a négociées avec divers sous-traitants.

9.161 D'après l'examen que nous en avons fait, les systèmes de contrôle et de surveillance propres au projet sont suffisants. Toutefois, l'élaboration d'environ 150 programmes de logiciel est en retard à cause du manque de clarté de la fiche technique. Pour rattraper le retard, on cherche à clarifier l'énoncé des exigences, et les travaux se poursuivent parallèlement, dans la mesure du possible. Quoi qu'il en soit, un suivi

attentif s'impose pour garantir le respect du calendrier établi et le contrôle des coûts. Ce processus a pris quatre mois environ et il achève, mais il risque de retarder encore la réalisation du projet, ce qui pourrait faire augmenter davantage les coûts. Selon le MDN, le retard au chapitre de la mise au point du logiciel serait attribuable à une mise en marche difficile et à un calendrier ambitieux et il semblerait, selon des prévisions les plus récentes, que le projet sera terminé à temps et sans dépasser le plafond fixé.

9.162 Nous avons aussi des inquiétudes au sujet des paiements par étape. En vertu du contrat, des paiements doivent être faits «le 15 avril 198X au plus tard». Ainsi, le chèque du deuxième versement annuel a été émis le 15 avril 1985 mais imputé sur l'année précédente. L'autorité invoquée pour justifier pareille action est une lettre du Conseil du Trésor datée du 27 juillet 1983, autorisant le recours aux paiements anticipés pour répondre aux besoins du ministère en matière de gestion des mouvements de trésorerie. Toutefois, pareille action est discutable, le paiement ayant été déboursé durant la nouvelle année financière. En vertu de la directive gouvernementale sur les comptes à payer à la fin de l'exercice, il est permis de porter un acompte au débit de l'année écoulée s'il était dû le 31 mars ou avant cette date. La mention «le 15 avril au plus tard» ou une expression équivalente ne satisfait pas à cette exigence. Ce fait a été signalé dans le cadre de l'étude sur les dépenses de fin d'exercice que le Bureau a effectuée en 1986.

9.163 Un paiement partiel, d'un montant de 50 millions de dollars, sur un paiement d'étape de 74 millions à faire le 15 avril 1986 au plus tard a eté versé le 26 mars 1986. Si l'État avait emprunté cette somme à un taux de 8 p. 100, le paiement partiel anticipé lui aurait coûté environ 220 000 en intérêts. Le principe de la saine gestion aurait prescrit que l'acompte soit payé le 15 avril 1986 ou que 220 000 soient déduits des 50 millions versés par anticipation, afin de ne pas donner à l'entrepreneur l'avantage de l'intérêt et faire subir une perte équivalente à l'État.

Projet du camion de 1¼ tonne

9.164 **Historique.** L'achat des camions de 1¼ tonne est l'un des éléments du Projet des camions militaires opérationnels et de soutien qui porte sur tous les véhicules logistiques sur roues. Le projet comprend la planification et la réalisation de l'acquisition de parcs de véhicules de remplacement.

9.165 Le remplacement des camions de 1¼ tonne était prévu pour le début ou le milieu des années 80, mais les fonds nécessaires pour répondre à toutes les exigences du projet n'étaient pas disponibles. Il a donc fallu en reporter la réalisation jusqu'au début des années 90. D'ici à ce que de nouveaux camions puissent être achetés, la vie utile des véhicules existants sera prolongée dans le cadre d'un projet de remise en état.

9.166 Le parc des camions de 1¼ tonne comprend 2 836 véhicules commerciaux à quatre roues motrices dont l'achat remonte à 1976. Leur durée d'exploitation économique est de huit ans. En 1982, des signes de corrosion étaient déjà évidents et, selon une étude faite par des spécialistes de l'extérieur, la structure centrale des camions était fondamentalement solide et il serait possible d'en prolonger la vie utile jusqu'en 1990, à la condition de rapiécer et de renforcer par des améliorations simples les parties rouillées, ce qui empêcherait la détérioration de la structure des camions.

9.167 En 1983, un Conseil supérieur de révision du MDN approuvait le projet de remise à neuf et l'achat d'un stock complet de pièces de rechange dont le fabricant cessait progressivement la production. Les 6,3 millions de dollars nécessaires pour rapiécer les camions et leur apporter des améliorations devaient être puisés dans les fonds de fonctionnement et d'entretien. L'achat des pièces de rechange, au prix approximatif de 9,5 millions, devait etre financé au moyen des fonds prévus au budget du projet d'acquisition initial, en 1976. La remise en état a été effectuée conformément aux méthodes approuvées.

9.168 La méthode employée pour établir la disponibilité opérationnelle des camions et pour en rendre compte est très subjective et varie d'une base à l'autre. L'absence de critères uniformes nous empêche donc de formuler une opinion sur la fiabilité du système de compte rendu concernant la disponibilité opérationnelle du parc de camions.

9.169 **Observations.** En raison des effets du sel de voirie sur la carrosserie, l'état des camions diffère beaucoup d'une région à l'autre du pays. De plus, comme cela a été démontré dans un rapport élaboré au ministère en 1983, il existe un écart prononcé dans le millage accumulé, d'un véhicule à l'autre; en effet, l'écart allait de moins de 600 à plus de 80 000 milles. Ces deux faits révèlent qu'il n'y a pas eu rotation dans le parc de camions, conformément à l'usage établi dans les Forces canadiennes. Il y en a eu une au cours de l'année 1984-1985, mais le MDN estime à 6 millions de dollars les frais d'entretien qui ont dû être engagés plus tôt que nécessaire parce qu'il n'y avait pas eu de rotation régulière auparavant. Il a en outre fallu retirer du service des véhicules qu'il n'était pas rentable de réparer, ce qui a contribué à une pénurie de véhicules utilisables pour les besoins opérationnels.

Camion de ¼ de tonne Iltis

9.170 Le projet du camion de ¼ de tonne Iltis est le premier projet de la catégorie «grands projets de la Couronne» que le groupe de vérification interne du ministère a soumis à une vérification. Nous avons effectué un certain nombre de sondages pour confirmer que les procédés employés étaient compatibles à notre méthode de vérification et nous avons conclu qu'ils étaient convenables et fiables.

9.171 **Historique.** L'achat des ¼ de tonne est l'un des éléments du Projet des camions militaires opérationnels et de soutien (MOST) qui porte sur les besoins des Forces canadiennes en tous genres de véhicules logistiques sur roues.

9.172 Le Iltis est le véhicule qui a été choisi pour remplacer la Jeep et les autres ¼ de tonne de type Jeep ayant atteint la fin de leur vie utile.

9.173 Il s'agit d'un camion de conception européenne qui est en service depuis plusieurs années dans les forces terrestres de la République fédérale d'Allemagne. Le choix des Forces canadiennes s'est arrêté sur ce véhicule en raison des avantages qu'il présente du point de vue de la conception et des retombées socio-économiques.

9.174 Une entreprise canadienne a obtenu du fabricant du matériel d'origine le droit de construire les camions, et les plans de ces derniers ont été légèrement modifiés pour satisfaire aux exigences des Forces canadiennes. Le véhicule de base a été fabriqué au Canada et, dans la mesure du possible, on a substitué aux composantes faites à l'étranger des articles de fabrication canadienne.

9.175 En juillet 1985, le Conseil du Trésor a donné son approbation définitive au projet d'acquisition de 2 500 véhicules, des modules spéciaux et des pièces de rechange nécessaires, pour une somme ne devant pas dépasser 115 millions de dollars (en dollars de l'année budgétaire). Le projet doit être parachevé d'ici à décembre 1987. Selon les prévisions actuelles du ministère, le coût total du projet devrait s'élever à 110,2 millions de dollars (en dollars de l'année budgétaire).

9.176 **Observations.** Dans ce projet, les clauses contractuelles ne protègent pas suffisamment les intérêts du MDN. Elles ne permettent ni de négocier le recouvrement des frais de change supplémentaires qu'entraînent les retards de livraison, ni d'obtenir un dédommagement pour la livraison tardive des pièces de rechange. Les porte-paroles du MAS nous informent que l'entrepreneur principal n'a pas voulu accepter de dispositions d'indemnisation à cet égard.

9.177 Certaines pièces de rechange achetées à l'étranger ont été livrées avec presque un an de retard même si le contrat ne permettait pas d'augmentation des prix au-delà de ceux en vigueur à la date prévue de livraison. Entre temps, le taux de change de la devise du pays d'origine a augmenté régulièrement, et le taux majoré s'est appliqué à l'achat de ces pièces. Le groupe de vérification interne estime à 377 000 au moins l'augmentation des dépenses attribuable à la hausse du taux de change entre la date de livraison prévue et la date réelle.

9.178 De l'avis d'un conseiller juridique, aucun rajustement des prix n'est possible, le taux de change n'étant pas fonction du temps, c'est-à-dire n'étant pas prescrit pour des dates précises du calendrier d'exécution du marché.

9.179 Pour ces raisons et à cause de l'absence totale de pénalités en cas de livraison tardive, le fournisseur était moins motivé à livrer les pièces de rechange aux moments prévus.

LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE
APPUI MATÉRIEL

LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE
APPUI MATÉRIEL

Table des matières

		Paragraphe
Introduction	10.1	
Étendue de la vérification		10.11
Évaluation globale	10.14	
Observations et recommandations		10.20
Historique	10.21	
Cadre, méthodes et systèmes d'appui matériel		10.30
Acquisition	10.53	
Distribution	10.83	
Gestion des stocks	10.105	
Soutien des services d'entretien		10.128
Information de gestion et mécanismes de rétroaction		10.153

Pièces

10.1Étendue de la vérification et plan du chapitre
10.2Exemples d'achats qui n'ont pas été effectués aux termes de l'Accord COLOG

LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE
APPUI MATÉRIEL

Introduction

10.1 En temps de guerre, l'aptitude des Forces armées du Canada à survivre et à s'acquitter des tâches qui leur sont confiées dépendra d'un certain nombre de facteurs. Parmi ces facteurs, notons le leadership, la qualité et l'entraînement de nos troupes, le nombre de gros équipements et leur degré de perfectionnement technologique, et l'efficacité de nos systèmes de commandement, de contrôle et d'information. Un autre facteur moins évident, mais tout aussi important, est l'appui fourni aux unités de combat, c'est-à-dire l'alimentation des militaires, l'entretien de l'équipement, le ravitaillement en munitions, le soin et l'évacuation des blessés, et l'envoi de renforts pour compenser les pertes en hommes et en équipement. Si ces services de soutien ne sont pas à la hauteur, la capacité des unités de combat diminuera rapidement au fur et à mesure que l'équipement deviendra inutilisable, que les pertes humaines réduiront les effectifs et que les fournitures essentielles s'épuiseront. Ces services d'appui sont désignés sous le nom de «logistique».

10.2 La logistique s'intéresse à l'acquisition, à l'entretien et au transport du personnel et du matériel. L'appui matériel est un terme utilisé au Canada pour décrire la partie de la logistique qui traite uniquement du matériel. Pour parler simplement, disons que l'appui matériel comprend l'acquisition, l'entretien et le transport du matériel.

10.3 La structure de base des services d'appui matériel est fondée sur la doctrine du soutien, qui est elle-même fondée sur certains concepts des opérations. La doctrine est un ensemble de principes fondamentaux qui guident l'action des militaires.

10.4 Le «pipeline logistique» par lequel est acheminé le matériel de soutien est à la fois vaste et complexe. Il comporte plusieurs segments qui vont des fournisseurs aux unités combattantes, où qu'elles se trouvent. Il peut s'étendre sur plusieurs milliers de kilomètres et comporter de nombreux points de redistribution. Les opérations d'un groupe d'armées alliées, par exemple, peuvent faire appel à plus d'une centaine de milliers de soldats, à des dizaines de milliers de véhicules et à des centaines de milliers de kilogrammes de fournitures.

10.5 Sur le théâtre des opérations, c'est le commandant opérationnel qui assume la responsabilité de la logistique. Nous appelons «soutien stratégique» la partie du «pipeline logistique» qui va du commandant opérationnel aux fournisseurs.

10.6 Même en temps de paix, une énorme quantité de ressources sont acquises, entretenues et transportées via le système de soutien matériel. En 1986-1987, le ministère a dépensé plus de 1,3 milliard de dollars pour reconstituer des stocks qui comportent près de 1,3 million d'articles différents. Plus de 10 000 personnes sont affectées à l'activité «appui matériel» définie dans la Partie III du Budget des dépenses. Ces personnes travaillent principalement dans l'approvisionnement, le génie et l'entretien. La valeur d'acquisition des stocks conservés dans les bases et dans les dépôts est estimée à 7,5 milliards de dollars par le MDN.

10.7 À l'heure actuelle, l'appui est assuré grâce à un certain nombre d'installations, dont quatre dépôts d'approvisionnement principaux, trois dépôts spécialisés et quatre dépôts de munitions. Les fournitures sont acheminées vers les bases, les stations et les divers établissements (qui peuvent comporter un certain nombre de bâtiments et de comptes d'approvisionnement distincts), où elles sont distribuées aux unités qui en font la demande. Le Quartier général gère également cinq grands centres d'essais techniques, qui servent à tester et à homologuer les pièces d'équipement, un grand centre de réparation pour l'équipement terrestre et une unité de développement et d'entretien pour l'équipement aérien. Le soutien à l'équipement maritime est assuré par les unités de radoub de la côte Est et de la côte Ouest, qui font partie des éléments d'appui matériel gérés par les Commandements. En plus de ces grands établissements, le système d'appui matériel comprend un certain nombre d'autres installations comme des centres de recherche et des unités postales.

Vérifications antérieures

10.8 Nous avons effectué notre première vérification intégrée du ministère de la Défense nationale en 1982. Au cours de cette vérification, nous nous sommes surtout intéressés aux grandes fonctions de gestion. Ce rapport soulignait également la nécessité d'améliorer de nombreux systèmes de traitement automatique des données, y compris le Système d'approvisionnement des Forces canadiennes.

10.9 En 1984, nous avons examiné le processus de gestion global du ministère, le système de planification du personnel militaire, quelques grands projets de la Couronne et certains aspects de l'appui matériel. Jusqu'ici, cependant, l'ensemble du système d'appui matériel ou de logistique n'a pas encore été examiné en tant qu'entité globale et essentielle au sein du ministère.

10.10 Bon nombre des recommandations contenues dans notre Rapport de 1984 (chapitre sur le MDN) touchent directement ou indirectement à l'appui matériel. Le MDN s'est empressé de donner suite à nos recommandations et à celles du Comité des comptes publics.

Étendue de la vérification

10.11 Notre vérification a porté sur six des principaux éléments de la fonction «appui matériel» au MDN :

-cadre, méthodes et systèmes d'appui matériel;
-activités et méthodes d'acquisition;
-opérations de distribution;
-gestion des stocks, y compris la détermination des stocks excédentaires;
-soutien des services d'entretien;
-information de gestion et mécanismes de rétroaction.

10.12 À cause de l'envergure et de la complexité de l'appui matériel au MDN, il n'a pas été possible de faire une vérification détaillée de chacune des principales opérations. Des secteurs comme le transport, les approvisionnements de combat, la réparation et la révision, et l'assurance de la qualité donnent lieu à des dépenses qui, dans bien des cas, sont supérieures aux dépenses de certains ministères fédéraux. Nous avons l'intention d'examiner bon nombre de ces autres secteurs au cours de vérifications ultérieures.

10.13 Bien que nous ayons concentré notre attention sur le système d'approvisionne-ment, nous avons examiné toute la gamme des activités et des systèmes d'appui matériel à un niveau plus élevé que celui des opérations courantes. La pièce 10.1 montre les secteurs que nous avons couverts dans notre examen et indique à quel endroit ils sont traités dans le présent chapitre. Dans notre rapport sur l'appui matériel nous avons délibérément choisi de nous concentrer sur les faits saillants. Dans la majorité des cas, nous avons décidé de ne pas recourir à une série d'exemples individuels.

Évaluation globale

10.14 Au cours de notre vérification, nous avons examiné l'ensemble de la fonction «appui matériel», y compris ses liens avec les opérations, le cadre logistique global dans lequel elle est utilisée, et la structure des forces qu'elle doit appuyer. Nous avons également examiné les divers éléments de l'appui matériel au niveau des opérations courantes.

10.15 Ce qui différencie le ministère de la Défense nationale des autres ministères, c'est que ses capacités ne peuvent être pleinement évaluées qu'en temps de guerre. Le ministère est chargé de constituer une force militaire capable de combattre avec succès. Cette aptitude au combat est l'un des ingrédients essentiels d'une dissuasion crédible en temps de paix, et c'est le principal objectif des forces en temps de guerre. Par conséquent, en plus des autres critères, nous avons adopté comme critère principal de notre vérification l'étalon du ministère : «Est-ce que cela fonctionnera en situation de conflit?»

10.16 En adoptant ce critère, nous avons reconnu implicitement que les structures et les systèmes d'appui du MDN doivent être conçus pour être efficients et efficaces même dans les pires situations de conflit. Cela signifie qu'il y aura un certain potentiel de réserve qui ne sera peut-être pas utilisé pleinement pendant les opérations plus limitées et moins complexes du système d'appui en temps de paix. Nous en avons tenu compte dans notre vérification.

10.17 Au début des années 70, le ministère a moins mis l'accent sur la nécessité de soutenir efficacement les opérations militaires. C'est pourquoi les concepts d'opération, de doctrine et de structure des forces qui s'y rattachent se sont lentement émoussés. Les principaux systèmes d'appui mis en place au cours de cette période, comme le Système d'approvisionnement des Forces canadiennes, étaient conçus principalement pour répondre aux besoins en temps de paix.

10.18 Récemment, et plus particulièrement au cours de notre vérification, le ministère a amorcé quelques projets importants en vue d'améliorer la capacité globale du système d'appui. Il est question de certains de ces projets, de façon plus détaillée, dans les sections qui suivent.

10.19 À la suite de notre examen, nous avons conclu que ni le système d'appui matériel ni le cadre logistique ne sont, à l'heure actuelle, suffisamment développés pour appuyer les combats prolongés. Souvent pour les mêmes raisons, le système d'approvisionnement présente des problèmes d'économie et d'efficience en temps de paix.

Observations et recommandations

10.20 Au niveau de la conception et du fonctionnement global des systèmes d'appui, nous avons trouvé plusieurs secteurs avec des problèmes majeurs qui semblent être à l'origine de la situation actuelle. Les observations contenues dans le présent rapport, au niveau des opérations courantes, sont directement liées à ces problèmes majeurs par une relation de cause à effet. Elles montrent également comment ces problèmes se répercutent sur l'ensemble du système d'appui matériel et, par extension, leurs effets probables sur l'aptitude de nos forces à combattre avec succès en temps de guerre.

Historique

10.21 La situation actuelle n'est pas apparue du jour au lendemain. Les décisions prises par le ministère au cours des dix ou vingt dernières années doivent être examinées dans le contexte de la politique, de l'élaboration d'une structure des forces, et des effets de l'unification et de l'intégration.

10.22 **Politique.** Dans les premiers temps de l'Alliance, la stratégie de l'OTAN reposait dans une large mesure sur la supériorité nucléaire des États-Unis. Bien que l'importance des armes classiques n'ait jamais cessé d'être reconnue, l'augmentation du potentiel nucléaire de l'Union soviétique a amené l'OTAN, en 1967, à adopter la stratégie de la riposte graduée, avec l'approbation pleine et entière du Canada. Cette stratégie exigeait des forces classiques suffisantes pour défendre le territoire de l'OTAN aussi longtemps que nécessaire sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours trop rapidement aux armes nucléaires.

10.23 Au cours de la même période, soit la fin des années 60, on procédait à l'unification des Forces canadiennes, initiative qui comportait un effort de centralisation et d'unification des systèmes militaires partout où c'était possible, dans le but de réaliser des économies et d'accroître l'efficacité.

10.24 Pendant la plus grande partie des quinze années qui ont suivi l'unification, les Forces canadiennes ont été soumises à deux impératifs - la décision du ministère d'économiser grâce à la centralisation et à l'unification des principaux systèmes, et la nécessité de conserver une force militaire capable de soutenir le combat, par exemple dans le cadre de la stratégie de riposte graduée. Ce dilemne n'a pas encore été complètement résolu. Plusieurs des initiatives prises par le ministère au cours des dernières années indiquent que les priorités ont changé : on semble mettre de plus en plus l'accent, au ministère, sur la nécessité de concevoir des structures et des systèmes d'appui capables de soutenir le combat aussi longtemps que le gouvernement juge que c'est nécessaire.

10.25 Parmi les autres initiatives qui ont des répercussions sur la logistique et qui signalent un important changement des priorités, mentionnons l'Étude sur l'expansion de la Force de réserve, le Groupe de travail sur l'état de la préparation industrielle, la politique sur l'état de préparation et la capacité de soutenir le combat, le Projet de soutien logistique et médical du Commandement allié en Europe, les projets de modernisation de la Réserve, et les autres projets qui découlent de l'accent qui a éte mis sur la capacité de soutenir le combat dans le Livre blanc sur la défense publié récemment.

10.26 **Élaboration d'une structure des forces.** En 1984, nous avons fait la recom-mandation suivante :

Le ministère de la Défense nationale devrait concevoir et présenter au Cabinet une structure des forces à long terme pour les temps de paix, et y associer les exigences en temps de guerre. Cette structure pourrait servir de base aux décisions à court terme liées au Système de gestion des secteurs de dépense; elle devrait être conforme à la politique de défense ainsi qu'aux directives fiscales et elle devrait comprendre un plan complet et clairement défini de l'effectif et de l'équipement en temps de

paix, un plan proposé en temps de guerre, ainsi qu'un plan de mobilisation.

Une structure des forces à long terme clairement définie est essentielle, dans les Forces canadiennes, pour remplacer les structures explicites et implicites de l'Armée de terre, de la Marine et de l'Aviation qui ont disparu à la suite de l'unification. Le ministère est toujours aux prises avec ce problème complexe. Cependant, des initiatives récentes comme la proposition qui vise à créer de nouvelles organisations ayant des responsabilités en ce qui concerne le développement des forces et la doctrine du matériel, et le travail de planification de la structure des forces qui a été accompli pour appuyer le Livre blanc sur la défense publié récemment, sont des mesures positives qui semblent aller dans le sens de nos recommandations de 1984.

10.27 Néanmoins, une grande partie du travail qu'exige la mise en place d'une structure des forces stable à long terme reste à accomplir. Le système actuel d'appui matériel est le produit de cette période au cours de laquelle l'élaboration d'une structure des forces laissait à désirer. Et c'est de cette situation antérieure que découle l'état actuel d'appui matériel au MDN.

10.28 **Les effets de l'unification et de l'intégration.** Comme nous l'avons signalé en 1984, le MDN continue de réagir aux effets de la décision d'unifier l'Armée de terre, la Marine et l'Aviation, et de la décision subséquente d'intégrer les éléments militaire et civil du ministère. Ces décisions et les pressions exercées en vue de contenir le budget de la défense ont entraîné des changements sans précédent dans la décennie qui a suivi. Le processus d'ajustement n'est pas encore terminé.

10.29 Ces deux décisions ont également eu une incidence considérable sur les structures traditionnelles de commandement et de contrôle militaires. Aujourd'hui, le MDN est le seul ministère de la Défense où les militaires et les employés civils sont regroupés dans une même organisation sous la direction de deux chefs, un militaire et un civil. Pour l'initié comme pour le profane, la chaîne de commandement peut paraître complexe et difficile à saisir. Contrairement à ce qui se passe dans les organisations militaires traditionnelles, le système de gestion accorde une large place aux responsabilités partagées, à la gestion matricielle et à l'utilisation poussée des comités.

Cadre, méthodes et systèmes d'appui matériel

Le cadre logistique et le système d'appui matériel en vigueur actuellement ne conviennent pas aux opérations en cas de conflit et présentent de graves défauts du point de vue de l'efficacité et de l'économie en temps de paix.

10.30 Au cours des 20 dernières années, l'appui matériel des Forces canadiennes s'est développé en trois phases distinctes. Au cours de la première phase, avant l'unification et l'intégration, le soutien était décentralisé dans les trois services et faisait partie intégrante des formations opérationnelles. Les commandants opérationnels avaient le contrôle des services d'appui dans les limites de leurs responsabilités.

10.31 Au cours de la deuxième phase, qui débute vers 1969, l'appui matériel est devenu très centralisé au Quartier général de la Défense nationale. Progressivement, l'importance est passée de l'appui des opérations de combat au renforcement de l'efficacité du soutien en temps de paix. Au cours de cette deuxième phase, une grande partie de la doctrine et de l'infrastructure essentielles aux opérations d'appui en temps de guerre ont commencé à disparaître.

10.32 Au cours de la troisième phase, dans les années 80, on a de nouveau mis l'accent sur la capacité de soutenir le combat et la nécessité d'avoir des politiques, des méthodes et des systèmes suffisants pour renforcer et appuyer les unités

combattantes. Tout au long de notre vérification, nous avons remarqué que les responsables à tous les échelons du MDN commencent à promouvoir l'adoption d'une doctrine, de pratiques et de systèmes susceptibles de donner aux Forces canadiennes la capacité de soutenir le combat. La suite du présent chapitre contient des observations et des recommandations qui, à notre avis, pourraient contribuer à cet effort, soit en encourageant une plus grande économie et une plus grande efficacité dans l'utilisation des ressources restreintes, soit en indiquant les secteurs où une meilleure planification pourrait faciliter la transition d'une situation de paix à une situation de guerre.

Structure de l'appui matériel

10.33 À cause, précisément, des politiques, méthodes et systèmes mis en place au cours des années 70, le système d'appui matériel souffre d'un certain nombre de lacunes fondamentales qui affectent à la fois la capacité de soutenir les forces au combat et l'efficacité du système en temps de paix. Ces lacunes sont toutes liées entre elles par des relations de cause à effet qui sont responsables de la structure actuelle du système d'appui matériel. Nous parlons de ces relations ci-après, avant nos observations au niveau des opérations courantes.

10.34 Au cours des années 70, ou de la deuxième phase comme nous avons choisi de l'appeler, on a cru pouvoir améliorer considérablement l'efficacité en unifiant les services d'appui de l'Armée de terre, de la Marine et de l'Aviation. Par conséquent, on a décidé de combiner les services d'appui des forces et de les centraliser sous la direction de fonction-naires civils au Quartier général de la Défense nationale. La poussée d'économie a eu une incidence sur la mesure dans laquelle le nouveau système d'appui matériel a été adapté pour répondre aux besoins des Forces canadiennes, besoins qui étaient plutôt flous à ce moment-là. On a en grande partie laissé de côté les exigences propres à chacun des trois services lors de la conception du système unifié d'approvisionnement.

10.35 Aujourd'hui, au MDN, on se rend compte de plus en plus que les circonstances ont entraîné une forte centralisation et l'érosion de la doctrine d'appui, ainsi que la mise en place de systèmes qui ne possèdent pas la souplesse voulue pour les opérations d'appui sur le terrain. On commence également à s'apercevoir que la centralisation, surtout lorsque l'on met l'accent sur l'efficacité en temps de paix et que l'on néglige les caractéristiques particulières des trois éléments, peut aboutir à des systèmes complexes qui sont difficiles à administrer et qui ne peuvent pas toujours répondre aux besoins des utilisateurs.

10.36 Nous n'avons pas vérifié directement le système de commandement et de contrôle, mais nous avons remarqué que les efforts d'unification et de centralisation des Forces canadiennes ont eu pour résultat une structure organisationnelle axée sur les fonctions. Le Quartier général de la Défense nationale compte quatre sous-ministre adjoints, dont trois assument des fonctions de soutien distinctes, soit le personnel, le matériel et les finances (le quatrième est chargé de la politique). Il y a également un Sous-chef de l'état-major de la Défense, qui est chargé des opérations, et un Vice-chef de l'état-major de la Défense, qui fait fonction de chef d'état-major du Quartier général de la Défense nationale.

10.37 Les principales caractéristiques de cette structure sont le transfert du contrôle des opérations de soutien, qui passe des commandants opérationnels au Quartier général de la Défense nationale, et la mise en place de fonctions d'appui verticales, fortes et relativement indépendantes, qui partent du Quartier général et s'étendent presque jusqu'aux unités combattantes de première ligne. Cette structure tend à contourner les commandants opérationnels, qui n'exercent plus de contrôle direct sur les opérations de soutien dans leur domaine de responsabilité, ni sur la conception des systèmes de soutien. Ils exercent leur influence par le biais des divers comités installés au Quartier général, comme le Comité de gestion de la Défense et le Conseil des Forces armées.

10.38 L'accent ayant été mis récemment sur la nécessité de mettre en place des politiques, des méthodes et des systèmes d'appui capables de soutenir le combat en temps de guerre, il semble maintenant que cette forte centralisation ne soit pas pratique. Le personnel du Quartier général ne peut pas chevaucher trois ou quatre

échelons d'appui et contrôler ce qui se passe sur un champ de bataille situé à des milliers de kilomètres de distance. À un certain point du «pipeline logistique», l'appui stratégique prend fin, et les commandants opérationnels doivent commencer à assumer la responsabilité des opérations de soutien. Nous avons constaté que ce point de transition n'a pas été clairement établi au MDN.

10.39 Cette série de phénomènes a plusieurs répercussions importantes. La concentration des fonctions de soutien au Quartier général de la Défense nationale a empêché l'intégration des sous-systèmes logistiques et l'intégration de la logistique et des opérations tout au long de la chaîne de commandement. Le ministère a adopté des systèmes d'appui très centralisés qui ont, dans une large mesure, été conçus pour répondre à des objectifs de temps de paix.

10.40 En ne laissant pas les commandants opérationnels exercer sur les opérations d'appui un contrôle qui correspond à leurs responsabilités opérationnelles, on a provoqué un déclin de la doctrine du soutien et de la capacité de soutenir le combat. Ce déclin est apparent dans les résultats des exercices opérationnels, conçus pour simuler le combat. Ces exercices ont mis en relief l'incapacité des systèmes d'appui de répondre aux besoins prévus en cas de conflit. Ce déclin se manifeste également par les difficultés qu'éprouve le ministère à développer et à mettre en oeuvre une infrastructure de soutien du combat, et par les difficultés qu'il éprouve lorsqu'il veut définir les autorisations de matériel et les barèmes.

10.41 Une autorisation de matériel est le document officiel qui donne le droit de tirer du matériel du système d'approvisionnement pour le conserver ou l'utiliser. Les autorisations de matériel reposent sur des barèmes (la quantité calculée d'un article donné que l'on peut détenir) qui sont établis en fonction des besoins en temps de paix et en temps de guerre. Le MDN a eu de la difficulté à établir les autorisations et les barèmes de distribution pour les stocks de guerre à divers échelons du «pipeline logistique».

10.42 Plusieurs initiatives sont en cours au MDN pour corriger certains de ces problèmes. Il y aura notamment d'importants changements organisationnels au Quartier général de la Défense nationale pour mettre l'accent sur l'élaboration d'une structure des forces et d'une doctrine des opérations et du soutien, et environ 200 millions de dollars seront affectés à l'infrastructure de soutien du combat.

10.43 Le ministère de la Défense nationale devrait définir clairement les responsabilités en matière d'appui matériel d'un bout à l'autre de la chaîne de commandement, afin de mettre en place un système complet d'appui logistique capable de soutenir les opérations en cas de conflit.

Commentaire du ministère : *Il existe, à l'intérieur du système logistique établi, une chaîne de commandement bien précise. Les commandants opérationnels exercent un contrôle complet sur les éléments de l'appui matériel qui leur sont attribués. À titre de membres du Conseil des Forces armées et du Comité de gestion de la Défense nationale, ils participent à toutes les grandes décisions concernant leurs commandements, y compris les secteurs de la doctrine, de la formation et du soutien logistique. Il y a présentement une révision en profondeur de la doctrine et du concept actuel d'appui matériel à la lumière des données du Livre blanc publié récemment.*

10.44 Le ministère de la Défense nationale devrait s'assurer que les éléments structurels qui sont à la base des opérations d'appui, comme la doctrine et les concepts des opérations de soutien, sont mis à jour pour répondre aux besoins courants.

Commentaire du ministère : *Le ministère a pour politique d'assurer la mise à jour de la doctrine et des concepts qui sous-tendent les opérations de soutien de manière à répondre aux besoins courants. Les améliorations que l'on prévoit apporter au système d'appui logistique, y compris la modernisation du SAFC, s'appuient sur les données du Document de travail sur le concept d'approvisionnement (Supply Concept Paper - An Operational Framework for the Canadian Supply System -1990's), document dans lequel est décrit l'appui matériel requis pour les trois*

armées : l'armée de terre, l'aviation et la marine. Le SAFC modernisé est une des composantes majeures du système d'appui matériel et augmentera grandement la capacité du ministère de réagir aux changements que peut connaître la structure des opérations de soutien.

Effets sur l'élaboration du système d'appui matériel

10.45 Dans une large mesure, le système d'approvisionnement présente un aspect monolithique qui découle des problèmes structurels dont nous avons parlé plus haut. Le système informatique a été conçu dans les années 60. Il est désormais difficile, et même risqué dans un sens, de changer le système en place, car les nombreux changements effectués par le passé ont mené à une situation où il est difficile de prédire l'effet des modifications proposées. Le système a été conçu pour être géré entièrement à partir du Quartier général; à l'aide des données antérieures sur l'utilisation et de modèles mathématiques complexes, le système détermine quels articles acheter, quand les acheter, et quelle quantité distribuer à chaque base ou dépôt. À l'origine, on supposait que ce système de calculs automatiques nécessiterait un minimum de gestion et d'intervention humaine.

10.46 Il est maintenant évident que plus de 50 p. 100 des demandes d'approvisionnement ne peuvent pas être traitées automatiquement par l'ordinateur; il y a peu d'employés, au Quartier général du MDN, qui comprennent vraiment les interactions des modèles mathématiques dans leur état de développement actuel; la très forte centralisation et l'automatisation très poussée rendent le système extrêmement vulnérable aux inexactitudes dans les données. Il ressort également qu'un système qui se fonde dans une large mesure sur les taux d'utilisation antérieurs pour déterminer les besoins futurs ne convient pas pour les opérations militaires. En temps de guerre, les besoins en appui matériel dépendraient beaucoup plus des activités prévues que de la demande de l'année précédente.

10.47 Le mode de fonctionnement du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes limite sa capacité de soutenir les opérations sur le terrain. Le système n'a pas la souplesse voulue pour la structure à plusieurs échelons nécessaire à l'appui logistique en cas de conflit. Le système actuel contourne les commandements et n'assure pas la visibilité du matériel dont les commandants ont besoin pour remplir leurs responsabilités en matière de soutien; ils doivent connaître, par exemple, le nombre de pièces de rechange disponibles pour l'équipement opérationnel.

10.48 De nombreux systèmes de soutien, au MDN, sont en voie d'amélioration. La plus importante de ces initiatives est probablement le projet de modernisation du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes. Aux stades préliminaires de ce projet, le MDN a préparé un document de travail sur le concept d'approvisionnement (Supply Concept Paper) qui contient une analyse détaillée des défauts du système actuel, et qui énonce une série de critères auxquels tout nouveau système devrait répondre. La haute direction a approuvé ce document de travail en 1984. Nous appuyons cette initiative, mais nous croyons que le calendrier actuel est peut-être trop optimiste compte tenu des retards récents.

10.49 Les besoins en appui matériel des éléments terre, mer et air des Forces canadiennes ne sont pas les mêmes, et ils ne solliciteront pas le système d'approvisionnement de la même façon. Bien que les administrateurs du projet de modernisation aient reçu des commandants des précisions sur leurs besoins (tels qu'ils les percevaient à ce moment-là), nous croyons que tant qu'il n'y aura pas eu d'autres travaux pour définir les relations de commandement et de contrôle et la doctrine du soutien matériel, il ne sera pas possible de définir clairement les besoins en matière d'approvisionnement. Si le système d'approvision-nement est modernisé sans la direction d'ensemble et les directives opérationnelles requises pour que le résultat final réponde aux besoins opérationnels, on risque de se retrouver dans une situation où c'est la technologie qui détermine la doctrine, comme dans le système actuel, alors que ce devrait être la doctrine qui détermine la technologie.

10.50 De plus, les ressources engagées augmentent considérablement à chaque nouvelle étape de la modernisation du système. Sans planification et orientation préliminaires, il pourrait être nécessaire de revoir en profondeur la conception du système pour répondre aux besoins, ce qui risquerait de retarder la mise en oeuvre et d'augmenter les coûts.

10.51 Le projet de modernisation du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes devrait être accéléré et il devrait se faire selon les critères récemment approuvés pour sa conception. Il faudrait y incorporer les caractéristiques décrites dans le document de travail «Supply Concept Paper» qui a été accepté par le ministère.

Commentaire du ministère : *Le ministère sait qu'il est important et prioritaire de moderniser le SAFC. Cela sera fait le plus rapidement possible. Le nouveau système est conçu de manière à fournir, en temps de guerre et en temps de paix, l'appui que requièrent nos forces opérationnelles. Le système, à cette fin, utilisera les techniques les plus modernes de traitement automatique des données et de gestion du matériel.*

10.52 Le ministère de la Défense nationale devrait s'assurer que le projet d'amélioration et de modernisation du système d'appui matériel est fondé sur le plan de structure des forces à long terme et sur la doctrine et les concepts des opérations approuvés, et que le système est conçu pour soutenir les forces au combat.

Commentaire du ministère : *Les améliorations au système d'appui matériel prévues dans le cadre du projet de modernisation du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes (SAFC) sont basées sur les données du Document de travail sur le concept d'approvisionnement (Supply Concept Paper - An Operational Framework for the Canadian Support System - 1990's) qui tient compte de l'appui matériel requis pour les opérations terrestres, aériennes et maritimes. Le Comité de gestion de la Défense ainsi que les commandants des éléments des commandements fonctionnels connaissent et approuvent ce document de travail. Des représentants du Comité supérieur de révision s'occupant des questions opérationnelles donnent l'assurance que le Bureau des projets connaît les modifications à la doctrine opérationnelle qui ont une incidence sur l'appui matériel et qu'il réagit en conséquence. Une fois les recommandations du document de travail mises en oeuvre, le ministère aura les moyens de faire une planification logistique totale, ce qui inclut une intervention administrative éclairée à tous les niveaux de soutien opérationnel.*

Acquisition

10.53 Chaque année, le ministère dépense plus de 1,3 milliard de dollars pour renouveler et réparer les articles qu'il a en stock. Ces articles vont des produits alimentaires, combustibles, vêtements et autres fournitures jusqu'aux munitions et pièces de rechange dont les Forces canadiennes ont besoin, au Canada et à l'étranger, pour accomplir leurs missions.

10.54 Le système d'approvisionnement des Forces canadiennes a été conçu comme un système centralisé de gestion des stocks capable de fonctionner avec un minimum d'intervention manuelle. Pour diverses raisons, et notamment à cause des difficultés liées à l'exactitude des données, le système exige désormais une forte intervention.

10.55 Lorsque la quantité en stock d'un article donné descend au-dessous du "niveau de renouvellement des stocks", l'ordinateur produit une instruction d'achat qui est examinée par un des gestionnaires de l'approvisionnement chargés du contrôle des stocks. Ces gestionnaires de l'approvisionnement confirment les besoins, préparent les demandes d'achat ou les demandes de réparation dans le cas d'un article réparable, et assurent une bonne gestion des stocks.

Détermination des besoins

Pour diverses raisons, y compris les défauts de conception du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes, les données inexactes, le manque de formation du personnel et l'absence de révision, le ministère achète parfois des articles trop tôt, avant que ce soit nécessaire pour

répondre aux besoins opérationnels. Cela entraîne des frais de possession supplémentaires.

10.56 Le ministère estime que, de toutes les responsabilités des gestionnaires de l'approvisionnement en matière de gestion des stocks, la plus importante est la détermination des besoins. L'exactitude et la fiabilité des données d'inventaire contenues dans les fichiers informatiques du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes, la formation et les compétences des gestionnaires de l'approvisionnement, et la qualité du contrôle de gestion sont des facteurs essentiels à l'efficacité et à l'efficience des opérations de gestion des stocks.

10.57 Pour tester les décisions d'achat, nous avons pris un échantillon au hasard parmi les articles achetés au cours des deux dernières années et qui ont soit un coût élevé (plus de 500 chacun), soit un taux d'utilisation annuel élevé (plus de 20 000 par année). Nous avons ensuite comparé les quantités à acheter qui ont été déterminées et les dates d'achat à ce qu'elles auraient été si toutes les données avaient été exactes et si les décisions avaient été conformes aux objectifs du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes. Pour bon nombre des articles de notre échantillon, les décisions d'achat n'étaient pas conformes aux objectifs du système d'approvisionnement.

10.58 Nous avons calculé que sur le budget total de 1,3 milliard de dollars, environ 35 millions de dollars d'articles ont été achetés trop tôt, avant d'être nécessaires pour répondre aux besoins opérationnels du ministère. Bien que ces articles finissent par être utilisés, les frais supplémentaires que doit engager le MDN pour les garder en stock sont de 7 millions de dollars par année environ.

10.59 **Exactitudes des données.** Le système d'approvisionnement des Forces canadiennes fait appel à des programmes de réapprovisionnement automatisés qui utilisent des données comme le coût unitaire et le délai d'approvisionnement pour déterminer la quantité a acheter et la fréquence des achats. Si ces données sont inexactes, le système d'approvisionnement ordonnera des achats inappropriés, qui risquent d'entraîner des surplus ou des pénuries de certains articles. Même un système informatique amélioré dépendrait, pour son rendement, de l'exactitude et de la précision des données sur les stocks, lesquelles seraient tirées du système existant. Nous croyons, par conséquent, que les inexactitudes actuelles dans les données devraient être corrigées dans les plus brefs délais.

10.60 **Ajustements manuels.** Plus de 50 p. 100 des achats recommandés par l'ordinateur sont ajustés manuellement par les gestionnaires de l'approvisionnement. La nécessité de procéder à des calculs manuels varie selon les caractéristiques de l'article (article réparable de grande valeur ou article consommable peu coûteux), selon les types de problèmes qu'ont éprouvés les gestionnaires par le passé, et selon la quantité d'information fournie par le personnel d'entretien ou le personnel opérationnel. En effet, un certain degré d'intervention manuelle est nécessaire et souhaitable dans tout système automatisé, mais cette intervention doit être fondée sur une connaissance parfaite des répercussions sur le coût total du système. Dans le cas du MDN, à cause du taux très élevé d'interventions manuelles, la qualité de la gestion des stocks dépend beaucoup des compétences et de la formation des gestionnaires de l'approvisionnement.

10.61 **Formation requise.** Nous avons constaté que parmi les gestionnaires de l'approvisionnement, nombreux sont ceux qui ne connaissent pas les principaux facteurs qui influencent le calcul des quantités à acheter, ou qui ne sont pas familiers avec les principes de base de la gestion des stocks. A cause de facteurs comme le caractère peu fiable des données du système, les gestionnaires de l'approvisionnement jouent désormais un rôle plus critique qu'il n'était prévu à l'origine dans la détermination des besoins en matériel. A notre avis, il y a un risque que les gestionnaires de l'approvisionnement soient obligés d'accepter des niveaux de responsabilité qui ne sont pas prévus dans leur description de poste. Le ministère a reconnu la nécessité d'une formation théorique et pratique plus poussée, à tous les niveaux, dans le domaine de la gestion des stocks, et on est en train d'élaborer un nouveau programme de formation pour tous les gestionnaires et superviseurs de l'approvisionnement. Cela est particulièrement important pour les superviseurs, car c'est à leur niveau que s'effectuent les premiers contrôles de la qualité en ce qui concerne la détermination des besoins.

10.62 **Contrôle et examen.** La plupart des articles contenus dans notre échantillon ont été autorisés, bien que le coût de certains d'entre eux ait doublé par rapport aux achats précédents. Dans de nombreux cas, les données informatiques sur les besoins sont détruites après l'approbation de la demande d'acquisition et, par conséquent, il n'y a pas de piste de vérification pour l'examen de la qualité ou pour une vérification ultérieure du calcul des besoins. Etant donné les graves répercussions de l'inexactitude des données sur les décisions d'achat et le niveau des stocks, nous croyons qu'il faudrait mettre davantage l'accent sur la nécessité d'examiner régulièrement le processus de détermination des besoins et les décisions d'achat qui en résultent.

10.63 Pour toutes les raisons mentionnées plus haut, le ministère achète parfois plus que ce qui est nécessaire pour répondre aux besoins opérationnels, ou encore il accepte du matériel avant d'en avoir vraiment besoin. Dans la plupart des cas que nous avons analysés, les facteurs en cause posent un problème de gestion très complexe. Dans un des cas que nous avons examinés, la quantité commandée était le double de ce qui était nécessaire, mais ce problème a été compensé par la suite par un doublement inattendu du temps requis pour livrer le produit. Dans un autre cas, 30 000 bouteilles d'oxygène ont été reçues un an à l'avance, mais le système d'approvisionnement ne permet pas aux gestionnaires de déterminer rapidement si un article a été livré trop tôt et de différer le paiement jusqu'à la date appropriée. Les exemples détaillés suivants illustrent l'effet des problèmes liés aux données, aux méthodes, à la formation et au mode d'examen.

10.64 **Cas 1.** Un indicateur d'assiette est un instrument de vol utilisé à bord des avions pour indiquer la position verticale et horizontale, l'angle d'inclinaison et d'autres données de vol. Une demande de contrat pour l'achat de 16 indicateurs d'assiette pour l'avion Hercules a été envoyée par le MDN au ministère des Approvisionnements et Services en octobre 1986. La valeur estimée de ce contrat était de 340 494 . La quantité requise a été calculée par le système automatisé de réapprovisionnement, et elle a été acceptée telle quelle par le gestionnaire de l'approvisionnement qui a présenté la demande de contrat.

10.65 Notre examen des documents relatifs à cet achat indique que le calcul des besoins effectué par l'ordinateur n'était pas correct parce que fondé sur des données non valides. Parce que le gestionnaire de l'approvisionnement n'a pas recalculé les besoins en utilisant des données plus à jour sur le délai de réparation de l'article en question, le niveau de renouvellement des stocks et le niveau maximal à garder en stock, les besoins ont été surestimés de six unités, ce qui a entraîné une dépense prématurée de 127 685 .

10.66 **Cas 2.** Un turbo-refroidisseur est un élément du groupe de réfrigération du système de climatisation de la cabine des aéronefs. Une demande de contrat pour l'achat de 15 de ces articles pour l'avion Hercules a été présentée en janvier 1986, à un coût total de 268 954,50 . La quantité requise a été calculée manuellement par le gestionnaire de l'approvisionnement.

10.67 Notre examen des documents relatifs à cet achat indique que le besoin avait été établi initialement à quatre de ces articles, et que l'on avait présenté une demande d'achat auprès du Département de la défense des Etats-Unis aux termes de l'Accord de cologistique. Parce que la valeur de l'achat dépassait 5 000 (voir la section suivante, intitulée «Coûts d'achat»), le gestionnaire de l'approvisionnement a reçu l'ordre d'annuler la demande et d'emettre une demande de contrat pour un achat auprès d'un fournisseur canadien. Il n'y a rien dans le dossier qui explique pourquoi la quantité à commander est passée de quatre à quinze. Nous avons conclu que le calcul manuel était fondé sur des données non valides quant au délai de réparation de cet article. Si le bon délai de réparation avait été utilisé, quatre articles auraient suffi, et la valeur de l'achat aurait été réduite de 197 233,30 .

10.68 **Cas 3.** Un indicateur de situation horizontale est un instrument de vol utilisé à bord des avions. En mars 1985, le système de réapprovisionnement automatisé a calculé que deux indicateurs de situation horizontale étaient requis pour l'avion Falcon, et le gestionnaire de l'approvisionnement a présenté une demande de contrat pour l'achat de ces deux articles, à un coût total de 45 378,58 .

10.69 Notre examen des documents relatifs à cet achat indique que le calcul de la quantité requise n'était pas correct parce que l'ordinateur n'avait pas utilisé les bonnes données sur le niveau des stocks pour cet article. En mars 1985, lorsque le système a calculé que la quantité requise était de deux, le niveau des stocks dans les fichiers de l'ordinateur était de un. Malgré que l'on ait acheté deux articles seulement, le niveau des stocks dans les fichiers informatiques était de 12 en juillet 1986. L'achat de ces deux articles n'était donc pas nécessaire. Nous avons conclu que les données non valides sur les stocks, un examen manuel inapproprié de la quantité à acheter générée par l'ordinateur, et l'absence de consultation avec le régisseur du cycle de vie du matériel étaient les causes principales de cet achat prématuré.

10.70 **Cas 4.** Les draps en nylon sont des articles consommables à fort taux d'utilisation dont le coût unitaire est de 37,40 . Le MDN achète le tissu et le fournit à des entrepreneurs qui fabriquent les draps en question conformément aux spécifications du MDN. En mars 1986, une demande de contrat a été présentée pour l'achat de 15 000 de ces draps, à un coût approximatif de 300 000 .

10.71 Ce besoin était fondé sur un calcul manuel effectué par le gestionnaire de l'approvisionnement. Le système automatisé n'avait pas encore indiqué qu'il fallait renouveler les stocks de cet article. En mars 1986, les fichiers d'inventaire indiquaient qu'il y avait 15 114 draps en stock, ce qui est un peu moins que le niveau maximal à garder en stock pour cet article. L'ordinateur montrait également une consommation annuelle prévue de 9 000 draps environ, et un délai d'approvisionnement d'environ 14 mois. Nous estimons que la commande a été donnée huit mois trop tôt compte tenu de l'usure et du cycle de commande. Des cycles de commande plus courts, avec le même délai d'approvisionnement, auraient permis des stocks moyens plus bas et, partant, des frais de possession moins élevés.

10.72 Le système de réapprovisionnement automatisé a été conçu pour gérer ce type d'article à fort taux d'utilisation à l'aide de la notion de «quantité économique à commander». Mais ici, à cause d'un manque de confiance dans le système de réapprovisionnement automatisé, le gestionnaire de l'approvisionnement a préféré tenir un inventaire manuel des stocks et calculer lui-même la quantité à commander.

10.73 **Le ministère de la Défense nationale devrait améliorer le processus d'acquisition en s'assurant que les données du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes sont exactes, en offrant une meilleure formation aux gestionnaires de l'approvisionnement, et en faisant une meilleure révision des décisions d'achat.**

Commentaire du ministère : *Des cours de formation nous permettrons d'améliorer le processus d'acquisition ayant trait au budget des opérations et de l'entretien. Les problèmes dans ce secteur sont connus du MDN depuis 1985 et l'ont amené à faire une étude de la situation. En 1986, de nouveaux cours de formation pour les gestionnaires de l'approvisionnement et les superviseurs de tous les niveaux ont été élaborés et mis à l'essai. Les résultats furent encourageants. Ces cours sont intégrés depuis février 1987 à un programme continu de formation obligatoire.*

Autres résultats de l'étude de 1985, il y a eu mise au point pour les gestionnaires de l'approvisionnement d'un plan de carrière. Son utilisation a pour objectif de permettre au ministère de disposer d'un personnel mieux qualifié pour doter les postes de gestionnaires de l'approvisionnement et de superviseurs. Ces gestionnaires, mieux informés, pourront intervenir de manière plus professionnelle lorsqu'il s'agira pour eux de décider des acquisitions à faire et de vérifier l'exactitude des données des fichiers. Cela favorisera également un contrôle administratif plus efficace.

Le ministère a signalé depuis déjà un certain temps que le peu de ressources dont il dispose explique le manque de personnel en ce qui a trait à cette activité. Le ministère entend régler cette question dans la mesure, évidemment, où ses priorités ministérielles et les ressources mises à sa disposition le lui permettront.

Coûts d'achat

Afin d'appuyer les objectifs du programme d'achat au Canada, les achats sont effectués auprès d'entreprises canadiennes plutôt qu'aux termes de l'accord d'approvisionnement conjoint conclu avec le Département de la défense des Etats-Unis. Ces entreprises canadiennes finissent souvent par fournir des biens fabriqués à l'étranger à un prix beaucoup plus élevé.

10.74 Dans l'échantillon que nous avons choisi pour tester les décisions d'achat, plusieurs articles ont soulevé certaines inquiétudes. Même s'ils pouvaient être obtenus en vertu de l'accord d'approvisionnement conjoint conclu dès 1965 avec le Département de la défense des Etats-Unis, ces articles fabriqués à l'étranger ont été achetés à des fournisseurs canadiens à un prix beaucoup plus élevé.

10.75 En nous fondant sur notre analyse, nous estimons qu'en 1986-1987, le MDN a payé environ 26 millions de dollars de plus pour acheter à des fournisseurs canadiens des pièces de rechange fabriquées principalement à l'étranger. Bien qu'ils aient été obtenus précédemment à un prix beaucoup plus bas aux termes de l'accord susmentionné, certains articles ont été achetés à des agents canadiens pour faire face à un besoin urgent. Dans ces cas-là, le MDN a payé plus cher pour obtenir les articles en question le plus rapidement possible. Nous estimons que le supplément payé pour ce genre d'articles a été d'environ 16 millions de dollars en 1986-1987. Les 10 millions qui restent représentent le supplément payé ou engagé à l'égard d'articles pour lesquels il n'y avait pas de besoin urgent, mais qui ont été achetés par le ministère des Approvisionnements et Services en réponse à des demandes de contrat présentées par la Défense nationale.

10.76 Nous avons été informés que la principale raison pour justifier la décision d'acheter les articles en question à des fournisseurs canadiens, bien qu'il n'y ait pas de besoin urgent, est la nécessité de contribuer à la réalisation des objectifs du gouvernement en matière d'emploi et de développement industriel. Dans la plupart des cas que nous avons examinés, cependant, le contenu canadien des articles achetés à des fournisseurs canadiens était faible. Au lieu d'accroître la production de matériel de défense au Canada, ces articles avaient été fabriqués à l'étranger, et le seul contenu canadien était semble-t-il les frais de manutention payés aux intermédiaires. Les représentants du ministère des Approvisionnements et Services ont déclaré reconnaître depuis quelques années la nécessité d'assurer la meilleure valeur possible au Canada lors de ces transactions, en termes de garanties et de service après vente par exemple. Ils poursuivront leurs efforts en vue de réduire au minimum les cas où les avantages sont peu nombreux.

10.77 **Accord de cologistique (COLOG).** Le Département de la défense des Etats-Unis a proposé un arrangement - désigné sous le nom d'Accord de cologistique - en vertu duquel les organismes de défense des autres pays peuvent ajouter les quantités dont ils ont besoin aux commandes de matériel du Département américain de la défense, profitant ainsi des économies d'échelles et des tests d'assurance de la qualité. Plusieurs pays, dont le Canada, ont choisi de signer cet accord, surtout parce qu'il leur permettait de réduire les coûts. Les articles qui peuvent être achetés vont des pièces de systèmes d'armes jusqu'aux simples boulons. Ce genre d'accord n'est pas inhabituel. Par exemple, le Canada a également signé un accord en vertu duquel les pays qui possèdent des chars Leopard mettent leurs besoins en commun pour l'achat de pièces de rechange, afin d'obtenir des prix unitaires plus avantageux en achetant de grandes quantités.

10.78 **Programme favorisant les fournisseurs canadiens pour les achats de plus de 5 000 .** Pour appuyer la politique d'achat au Canada, et en consultation avec le ministère des Approvisionnements et Services, le MDN a publié au début de 1982 une directive interne connue sous le nom de «5K Referral Program», afin de limiter les achats effectués aux termes de l'Accord de cologistique. Cette directive disait que tout achat de plus de 5 000 devait être fait auprès d'un fournisseur canadien, si c'était économique de le faire. Cependant, en pratique, on a agi comme si cette directive exigeait que toutes les commandes de plus de 5 000 soient transmises au ministère des Approvisionnements et Services pour que l'achat soit effectue auprès de fournisseurs canadiens, même si ces commandes auraient pu être placées ailleurs à un coût bien moindre. C'est au ministère des Approvisionnements et Services qu'il appartient d'obtenir la meilleure valeur pour la qualité désirée. Cependant, la politique de détermination des sources d'approvisionnement de ce ministère stipule que s'il existe trois fournisseurs canadiens, la commande doit normalement être placée au Canada,

sous réserve des coûts et de la livraison. Dans ce contexte, si le prix semble raisonnable, le MAS ne prend normalement pas en considération les sources étrangères.

10.79 **Augmentation des coûts.** Les fichiers d'inventaire du MDN montrent clairement qu'il y a eu d'importantes hausses des coûts lorsque des pièces de rechange fabriquées à l'étranger, qui pouvaient être obtenues aux termes de l'Accord de cologistique, ont été achetées à des fournisseurs canadiens. Dans la correspondance interne du MDN, on conteste la politique qui favorise les agents canadiens, et on souligne qu'au bout du compte le ministère paie souvent des prix beaucoup plus élevés pour des articles qui ont peu ou pratiquement pas de contenu canadien.

10.80 La pièce 10.2 est une liste de certains de ces articles. Le contenu canadien indiqué est celui qui a été déclaré par le fournisseur. Les prix des articles aux termes de l'Accord de cologistique ont été ajustés en fonction des taux de change. Pour les besoins de notre analyse, nous avons exclu des deux prix mentionnés tous les autres frais qui pourraient entrer en ligne de compte, comme les frais de transport.

10.81 Il y a deux processus d'achat qui existent côte à côte. Le processus normal, utilisé pour la plupart des ministères, est géré par le ministère des Approvisionnements et Services. Dans ce processus, les fournisseurs sont classés selon un ordre de préférence : au premier rang viennent les fabricants canadiens; au deuxième rang, les agents canadiens de fournisseurs étrangers qui ont d'importantes installations de réparation au Canada; au troisième rang, les agents canadiens de fournisseurs étrangers; et au quatrième rang, les fournisseurs étrangers eux-mêmes. Le deuxième processus, soit les achats effectués en vertu de l'Accord de cologistique, a été délégué au MDN. La communication entre les responsables de ces deux processus pour déterminer l'effet des achats effectués auprès d'agents de fournisseurs étrangers sur les coûts des articles achetés pourrait être améliorée.

10.82 **Le ministère de la Défense nationale et le ministère des Approvision-nements et Services devraient réviser les lignes directrices et les critères «d'achat au Canada» en fonction du supplément que le ministère de la Défense nationale est prêt à payer pour acheter à des fournisseurs canadiens plutôt qu'à l'étranger, et en fonction du type d'activité commerciale que l'on devrait classer comme ayant un contenu canadien. Dans le cadre de ces nouvelles lignes directrices, des mesures devraient être prises pour faire en sorte que l'on se préoccupe de réaliser des économies, quel que soit le processus d'acquisition utilisé.**

Commentaire du ministère : *C'est au ministère des Approvisionnement et Services qu'il incombe d'assurer l'optimisation des ressources dans le cadre du processus d'acquisition, par contrats, de biens et de services. À titre de ministère client chargé de l'administration des ressources, le MDN appuie fortement cette recommandation et travaillera en étroite collaboration avec le MAS à la formation et à la mise en application de politique et de lignes directrices pratiques ayant trait à cette activité.*

Le MDN commencera à coder toutes les demandes de pièces de rechange évaluées à plus de 5 000 pour vérifier s'il ne serait pas avantageux de les obtenir dans le cadre des accords COLOG. En outre, il y aura étude du processus pour trouver des moyens d'accroître la communication entre les fonctionnaires intéressés des deux ministères.

Distribution

10.83 Au ministère de la Défense nationale, la distribution s'effectue grâce à un réseau qui va des dépôts nationaux au consommateur. Ce réseau de distribution est géré par divers groupes, chacun assumant la responsabilité d'un ou plusieurs éléments du réseau. Dans une organisation dotée d'un réseau aussi vaste, la coordination est essentielle lorsqu'il s'agit de planifier, de mesurer et de contrôler la distribution, car un changement dans un des éléments du réseau se répercute sur les autres. L'objectif est de faire en sorte que les changements aient pour résultat une amélioration globale des opérations.

10.84 En temps de guerre comme en temps de paix, le système exige beaucoup de planification, de gestion et de préparation de rapports. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les décisions en matière de politiques et les choix organisationnels qui ont été faits au cours des deux dernières décennies, combinés aux restrictions budgétaires et à un système d'approvisionnement désuet, ont causé un certain nombre de difficultés aux gestionnaires du MDN. Pour ce qui est du système de distribution, les résultats ont été la fragmentation de la gestion et de la communication de l'information, et un certain nombre de défauts inhérents aux opérations.

Gestion du réseau

Les plans de distribution actuels ne découlent pas d'une stratégie globale qui s'appliquerait aux opérations en temps de guerre et en temps de paix. L'information dont on dispose pour gérer le réseau de distribution complexe du MDN est incomplète.

10.85 Le ministère a des plans en vue d'améliorer plusieurs éléments du réseau de distribution, y compris l'élaboration d'un système d'approvisionnement amélioré, le développement d'un nouveau système informatique pour appuyer les services de transport, et l'agrandissement des dépôts et des bases. La Direction de l'approvisionnement est responsable du réseau de distribution, depuis les dépôts jusqu'aux bases. Les directions de l'approvisionnement, qui sont responsables de divers aspects du réseau, ont reçu l'ordre de préparer des «plans d'exploitation» individuels qui seront utilisés pour élaborer un «plan d'exploitation» global pour la Direction de l'approvisionnement. Cependant, il n'existe pas de plans intégrés à court ou à long terme qui précisent les objectifs stratégiques. La stratégie d'ensemble qui régit tous les aspects de la distribution est mal définie. Le MDN n'a pas établi de processus d'élaboration et d'application pour une stratégie globale.

10.86 **Besoins en temps de guerre.** Un problème stratégique qui se pose à ce niveau est la capacité de faire face aux taux d'activité prévus en temps de guerre. Il y a manque d'espace d'entreposage à de nombreux dépôts, et le ministère a admis qu'il ne sera probablement pas en mesure d'accroître sa capacité de traitement du matériel pour faire face aux taux d'activité accrus en temps de guerre. Pour la première fois, on est à préparer, pour les dépôts, des plans de mobilisation qui indiquent comment passer d'une situation de paix à une situation de guerre.

10.87 **Redistribution.** Un autre problème qui se pose est celui de la redistribution. Il y a un flux constant de matériel qui va des entreprises canadiennes et étrangères aux dépôts d'approvisionnement, et de là aux entrepôts des bases. La redistribution des stocks fait partie intégrante du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes. Lorsqu'on a besoin, dans une base, d'un article qui n'est pas disponible sur place, le système s'adresse d'abord au dépôt qui dessert la base, puis à d'autres bases de la région, puis à d'autres dépôts. Si l'article est trouvé à l'un de ces endroits, l'ordinateur émet un ordre de redistribution.

10.88 Nous avons découvert que sur une période de 12 mois, les dépôts ont distribué plus de 492 000 articles à des bases situées à l'extérieur de la région qu'ils desservent. Cela représente 33 p. 100 de l'ensemble des distributions. De ce total, 58 p. 100 des articles expédiés avaient une valeur de 50 ou moins. Nous estimons que ces envois à l'extérieur de la région desservie coûtent au ministère environ 12 millions de dollars par année. Dans de nombreux cas, la redistribution a porté sur des objets plutôt banals comme des petits outils, des attaches ou des fournitures de bureau. Bien qu'un certain taux de redistribution soit normal et contribue à la souplesse du système, nous n'avons rien trouvé qui indique qu'on ait fixé des limites ou qu'on ait analysé les

tendances dans le cadre d'un effort global pour déterminer à quel moment la redistribution devient inefficiente.

10.89 Il peut être plus pratique d'acheter un article sur place que de le faire venir de très loin. Le MDN a un Comité de sélection des achats sur place qui examine les demandes pour les articles dont l'achat a été décentralisé. Pour prendre sa décision, le Comité utilise des critères comme le coût maximal de l'article et son taux d'utilisation annuel. Il n'applique pas de critères comme le coût de distribution total. Dans le passé, seuls les gestionnaires de l'approvisionnement du Quartier général recommandaient l'achat sur place de certains articles. Au cours de notre vérification, cependant, les dépôts et les commandements ont reçu des instructions qui les invitent à faire eux aussi des suggestions. En outre, le ministère a l'intention d'accroître le nombre d'articles qui peuvent être achetés sur place.

10.90 **Satisfaction de la demande.** Quand des articles ne sont pas disponibles sur place mais sont requis immédiatement, la demande est classée «Besoin opérationnel immédiat» (BOI). Lorsqu'une demande est classée BOI, on s'attend à ce que l'article soit livré dans les 48 heures. Un certain nombre d'études réalisées par le MDN ont révélé que les gens abusent de cette catégorie de demandes à haute priorité pour accélérer le processus. Les demandes classées BOI imposent un effort et des coûts supplémentaires lors du traitement et de la distribution. Le groupe chargé de l'achat des pièces d'avion est en train d'analyser les causes de l'emploi abusif des BOI. Cependant, aucune initiative n'a été prise pour déterminer le coût global du traitement des demandes de cette catégorie.

10.91 **Information de gestion.** Malgré l'envergure des opérations de distribution au MDN, il n'y a pas eu d'études portant directement sur les questions qui intéressent l'ensemble du réseau. Certaines de ces questions ont été abordées, mais seulement comme points secondaires. Des visites d'inspection effectuées dans les bases et les dépôts portent principalement sur le respect des procédures et des objectifs établis en matière de service. Ces visites sont utiles et aboutissent souvent à des améliorations, mais elles ne peuvent pas remplacer les analyses globales comme moyen de présenter un tableau d'ensemble à la direction.

10.92 À l'exception des dépôts, qui mesurent la main-d'oeuvre utilisee par rapport au volume de transactions, il n'y a pas de mesure globale de l'efficacité du système. La mesure du rendement la plus visible est la satisfaction de la demande, ce qui incite le personnel à augmenter les stocks pour être toujours certain de pouvoir répondre à la demande. Les coûts de distribution et de stockage des articles n'étant pas contrôlés, les bases peuvent augmenter leurs stocks sans prendre conscience des frais que cela comporte.

10.93 Le rapport d'information de gestion le plus utilisé est le Résumé d'information gestionnelle du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes. Ce rapport est publié tous les mois, et il est disponible environ six semaines après la fin du mois. Un commentaire de deux pages sur le rapport est préparé à l'intention de la haute direction. Ce commentaire de deux pages explique le pourcentage d'écart d'un mois à l'autre. Il ne donne pas un résumé complet des activités, et il ne précise pas les problèmes potentiels et les secteurs où il faudrait intervenir. Le Résumé proprement dit est un rapport utile, et il donne une bonne idée de l'efficacité à l'échelon national. Mais certaines des données qu'il contient sont soit trop générales, soit trop détaillées pour permettre une évaluation globale du rendement du système de distribution.

10.94 Au ministère de la Défense nationale, de nombreux groupes gèrent certaines portions du réseau de distribution (transport stratégique, dépôts, etc.). Cependant, aucun groupe n'est chargé d'assurer l'orientation stratégique de l'ensemble du système. C'est pourquoi des questions comme le taux de redistribution, le taux de satisfaction des BOI et le coût de la réalisation de certains objectifs sont abordées isolément, et non pas du point de vue de la gestion de l'ensemble du système.

10.95 **Dans le cadre d'une stratégie globale, le ministère de la Défense nationale devrait élaborer un plan visant à améliorer la gestion du réseau de distribution en tant que système intégré, en temps de paix comme en temps de guerre.**

Commentaire du ministère : *Le MND sait parfaitement qu'il lui faut améliorer sa gestion du réseau de distribution. Nous avons, au cours des quelques dernières années, pris certaines mesures à cet égard. Entre autres, l'étude du groupe de travail sur la modernisation des dépôts, le projet de modernisation du SAFC et le système national de distribution du matériel ont pour but de moderniser et d'améliorer les divers volets de la gestion de notre réseau de distribution.*

Ces mesures et certaines autres n'ont pas été consignées dans un plan stratégique unique, mais les effectifs intéressés maintiennent entre eux une étroite communication afin de maximiser l'intégration des diverses composantes. Le ministère est cependant d'accord pour dire qu'il serait sans doute avantageux de présenter un résumé de ces mesures dans un rapport unique.

10.96 Le ministère de la Défense nationale devrait améliorer l'information de gestion concernant le réseau de distribution, afin qu'il soit possible d'analyser les questions qui touchent l'ensemble du réseau, comme le niveau de service global et le rapport redistribution/achat sur place, et pour faire en sorte que les problèmes potentiels soient signalés à la haute direction.

Commentaire du ministère : *Le ministère sait qu'il lui faut améliorer l'information de gestion concernant son réseau de distribution. Certains améliorations ne pourront être faites qu'une fois démarré le projet de modernisation du SAFC. Néanmoins, nous sommes à faire un relevé des améliorations possibles afin de repérer celles qui pourraient être réalisées dans un délai raisonnable. Nous sommes également à mettre sur pied une étude de l'ensemble du système d'information de gestion du réseau.*

Opérations de distribution

Les opérations de distribution sont souvent inefficaces à cause de la désuétude du système.

10.97 Fréquemment, le taux de satisfaction fixé par le ministère (80 p. 100) n'est pas atteint dans l'ensemble du système d'approvisionnement. Cela signifie que, dans l'ensemble des bases et des stations, la réponse aux demandes des clients à partir des stocks ou grâce aux achats locaux n'a pas atteint l'indice de satisfaction de 80 p. 100. Les taux réels relevés à l'égard du système d'approvisionnement ont varié de 72 à 78,5 p. 100 en 1986. Les demandes prioritaires, comme les «besoins opérationnels immédiats» (BOI), doivent être réglées dans les 48 heures. Le rendement moyen pour ces demandes, dans l'ensemble du système, se situe entre 12 et 17 p. 100, et son amélioration constitue une priorité de gestion du ministère.

10.98 Une grande partie des installations d'approvisionnement du ministère sont vieilles et inefficaces. Dans certains cas, les opérations d'approvisionnement sont éparpillées dans 10 bâtiments différents aux quatre coins de la base. Dans certaines installations, du matériel lourd doit être déplacé manuellement dans des locaux étroits. Dans le dépôt d'approvisionnement situé à Downsview, du matériel délicat était conservé dans un hangar de bois désuet qui doit être démoli. Dans certains cas, des pièces qui n'avaient pas été emballées correctement sont devenues inutilisables pour avoir été conservées dans des installations provisoires sans contrôle climatique. Pour faire face à ces problèmes, le ministère a entrepris un Programme de modernisation des dépôts.

10.99 Par ailleurs, bien que le système soit opérationnel 16 heures par jour, les gestionnaires des bases qui veulent entrer des données ou faire des analyses n'ont souvent qu'un accès limité au Système d'approvisionnement des Forces canadiennes, soit parce qu'il n'y a pas assez de terminaux, soit à cause des contraintes de fuseaux horaires.

10.100 Malgré tout cela, les responsables de l'approvisionnement des bases cherchent constamment des moyens d'améliorer le service. Et tout compte fait, les gestionnaires de l'approvisionnement réussissent assez bien à répondre à la demande en temps de paix. Cependant, le système lui-même cause des retards et un manque d'efficacité. De

temps à autre, dans divers établissements, on attribue une priorité exagérément élevée à certaines demandes pour forcer le système à réagir plus rapidement.

10.101 Réception du matériel. Dans les bases comme dans les dépôts, le système nuit au règlement des demandes en souffrance. Sauf pour les BOI, dans les bases, il n'y a pas de procédure qui permet de reconnaître, au moment de la réception, le matériel pour lequel il y a une demande en souffrance. Le matériel doit être rangé et les fichiers informatiques mis à jour avant que l'on puisse remplir la demande. Là seulement, le matériel peut être retiré du dépôt et expédié. Cela entraîne un retard de trois ou quatre jours et impose du travail supplémentaire de manutention du matériel.

10.102 Retards attribuables aux écritures. Environ 400 000 «rappels» sont imprimés chaque année aux dépôts, 700 000 au Quartier général et un autre 1,8 million aux bases et stations. Les rappels portent sur des situations où une opération prévue n'a pas été effectuée dans un certain délai. Si la situation qui est à l'origine du rappel n'est pas corrigée, d'autres rappels sont automatiquement imprimés à des intervalles préétablis. Le rappel est un outil valable en soi, mais à certaines bases, à certains dépôts et au Quartier général, nous avons découvert que les deux ou trois premiers rappels pour les demandes non prioritaires sont imprimés, distribués, puis ignorés. L'une des raisons de ce phénomène est le manque de temps pour examiner les rappels. Une deuxième raison est que l'on suppose que la plupart des rappels sont causés par des retards dans les écritures, et qu'ils disparaîtront sans qu'il soit nécessaire de faire quoi que ce soit. Le résultat, c'est que chaque année un minimum de 900 000 rappels encombrent inutilement le système. L'analyse des rappels montre qu'en effet la plupart sont dûs à des problèmes d'écritures et non à des retards dans le transport ou à un manque de matériel. Le ministère est au courant du problème des rappels depuis la mise en oeuvre du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes. Les porte-paroles du MDN ont indiqué que cette lacune de conception serait rectifiée au moment de l'amélioration du Système.

10.103 Exactitude des données contenues dans les fichiers. À certaines bases, il y avait des délais de 1 à 35 jours pour l'entrée de données dans l'ordinateur, la moyenne étant de 15 jours pour les demandes non prioritaires. Les délais les plus longs se produisaient lorsqu'un employé était en congé de maladie, ou dans les périodes de travail intense - par exemple, lors des exercices opérationnels. À cause de ces délais et des problèmes d'écritures, les données contenues dans les fichiers informatiques sont souvent inexactes. Lorsque l'ordinateur dit qu'il faut répondre à une nouvelle demande, redistribuer du matériel ou effectuer des achats, il se fonde sur les données en mémoire à ce moment-là. Si ces données ne sont pas à jour, l'ordinateur risque de faire effectuer des opérations inefficientes ou non économiques.

10.104 Des études dans ces domaines permettraient probablement d'améliorer l'efficacité, mais une grande partie des difficultés semblent liées à la nature même du système. Pour vraiment améliorer la situation, il faudrait revoir la conception du système d'appui matériel.

Gestion des stocks

10.105 Le Groupe du matériel est chargé d'assurer l'appui matériel des Forces canadiennes. Une fois que les besoins ont été déterminés et le matériel acheté, les articles sont conservés dans le système de distribution jusqu'à ce qu'ils soient distribués à l'utilisateur final. Les articles demeurent entre les mains des utilisateurs jusqu'à ce qu'ils soient consommés ou jusqu'à ce qu'ils deviennent désuets ou inutilisables. Les articles réparables, après avoir été réparés, sont remis dans le système de distribution.

10.106 La Direction de l'approvisionnement est chargée de la gestion de tous les stocks conservés dans les dépôts ou dans les bases. Jour après jour, les gestionnaires de l'approvisionnement doivent veiller à ce que les divers articles soient obtenus, stockés, réparés et distribués en temps utile, et en quantité suffisante mais non excessive. À cette fin, les gestionnaires de l'approvisionnement doivent :

-rassembler et tenir à jour les données requises pour les achats et le contrôle des stocks à l'échelon national;

-maintenir les stocks à un niveau optimal;

-faire réparer les articles réparables; et

-remplir d'autres fonctions liées à la gestion des stocks, y compris la liquidation du matériel désuet.

10.107 Dans les sections précédentes, nous avons traité de l'acquisition et de la distribution du matériel. D'autres préoccupations importantes dans le domaine de la gestion des stocks sont le niveau des stocks, le matériel excédentaire et l'importance relative des articles en stock.

Niveau des stocks

Il y a peu de gestion globale du niveau des stocks, ou d'analyse de l'effet du niveau des stocks sur le rendement du système.

10.108 Pour chaque article, le niveau maximal à garder en stock est calculé automatiquement par l'ordinateur, en fonction des données antérieures sur la consommation des stocks à l'échelon du système et à l'échelon de la base. Lorsque les quantités atteignent le niveau de renouvellement, on passe habituellement une commande pour remettre les stocks au niveau maximal. Le niveau maximal à garder en stock à l'échelon du système peut être ajusté par les gestionnaires de l'approvisionnement du Quartier général. Dans les bases, le niveau maximal peut être ajusté manuellement par le personnel du service de l'approvisionnement.

10.109 Il y a de l'information sur la gestion des stocks, mais elle provient d'analyses effectuées après le fait et qui ne s'attachent pas nécessairement aux répercussions possibles des diverses décisions sur le niveau des stocks à l'échelon du système. Étant donné que le niveau maximal des stocks dans l'ordinateur a un effet direct sur les achats, la distribution et la quantité en stock, nous nous attendions à ce que le ministère ait examiné la validité du niveau maximal de chaque article en fonction du taux de consommation antérieur et prévu, dans les dépôts comme dans les bases. Cela n'a pas été fait, et c'est pourquoi nous avons effectué notre propre test.

10.110 Nous avons découvert d'importants écarts dans le rapport taux de renouvellement/taux de consommation des stocks, entre les diverses bases d'une part, et entre les indicateurs à l'échelon du système et le total de toutes les bases d'autre part. Cela risque de mener à une situation où des stocks sont conservés là où il ne sont pas requis tandis qu'il y a pénurie ailleurs. Nous avons également établi qu'il pourrait y avoir des problèmes de déséquilibre des stocks. La précision des formules que l'ordinateur utilise pour calculer les quantités à acheter n'a pas été évaluée; certaines données inexactes ont un effet considérable sur les résultats des calculs; et dans le calcul des quantités à acheter, on ne tient pas compte des données disponibles sur les changements futurs dans les tendances de consommation.

10.111 Bien qu'il existe des mesures indirectes comme le taux de satisfaction de la demande, il n'y a pas de procédures pour mesurer l'effet et évaluer la qualité des décisions dans l'ensemble du système. Étant donné que le niveau autorisé des stocks n'est pas fondé sur des analyses de la consommation, il peut y avoir déséquilibre des stocks, ce qui entraîne un surplus de stocks à certains endroits, ou une redistribution pour faire face à la pénurie à d'autres endroits.

10.112 Le ministère de la Défense nationale devrait évaluer les pratiques de gestion des stocks dans l'ensemble du système afin de déterminer les faiblesses qui mènent à un déséquilibre des stocks.

Commentaire du ministère : *Notre système automatisé actuel ne nous fournit pas de données de planification et d'ordonnance, mais le projet de modernisation du SAFC prévoit l'intégration de cette possibilité au système, ce qui dotera le Ministère de meilleurs moyens de gérer ses stocks.*

Matériel excédentaire

Il semble y avoir beaucoup de matériel excédentaire dans les stocks du MDN.

10.113 Le coût annuel de possession des stocks au MDN, si l'on utilise une estimation prudente qui l'établit à 20 p. 100 de la valeur d'acquisition, est de 1,5 milliard de dollars. Ce coût total englobe les coûts liés au personnel, aux installations et au soin du matériel, ainsi que le coût attribuable au fait que des fonds sont immobilisés dans les stocks. Etant donné l'importance de ces coûts, les gestionnaires devraient leur accorder le plus d'attention possible.

10.114 Détermination des excédents. Dans le cadre de notre examen, nous avons demandé une liste de tous les articles en stock qui répondent à la définition d'excédent du MDN. On a un excédent, selon la nature de l'article, lorsque le nombre d'articles en stock est égal au niveau maximal à garder en stock plus trois ou quatre fois la quantité qui serait normalement achetée en tant que quantité économique à commander. Ce n'est qu'au cours des deux dernières années que le ministère a commencé à déterminer systématiquement les excédents de stock possibles. A la fin de 1984, un nouvel élément a été ajouté au Système d'approvisionnement des Forces canadiennes, ce qui a permis la production d'un résumé trimestriel des excédents de stock. Auparavant, il n'y avait pas de rapport régulier sur les excédents de stock probables.

10.115 Le Système d'approvisionnement des Forces canadiennes gère environ 1,3 million d'articles d'une valeur totale de plus de 7,5 milliards de dollars. Les rapports du ministère indiquent qu'entre 10 et 13 p. 100 de ces articles constituent des stocks dormants ou à rotation lente. Le coût de possession de ces articles est estimé à 240 millions de dollars.

10.116 Bien que le MDN ait introduit le résumé trimestriel pour désigner les stocks dormants ou à rotation lente, il n'a pas encore établi un processus efficace pour déterminer systématiquement la portion des stocks excédentaires qui devrait être liquidée. Nous croyons que d'importantes économies pourraient être réalisées si le ministère mettait en oeuvre un processus plus efficace d'élimination du matériel en surplus, sur une base plus régulière.

10.117 Stocks pour les situations d'urgence. Il y a de nombreuses raisons de garder des excédents de stock. A la longue, une baisse de la demande pour un article donné peut amener l'ordinateur à diminuer automatiquement le niveau maximal à garder en stock, ce qui peut faire figurer l'article dans le résumé des excédents de stock. Eliminer graduellement certains types d'équipements sans débarrasser le système des pièces de rechange, ou encore acheter trop de certains articles, peut aussi occasionner des excédents. On nous a avisés que certains de ces articles excédentaires sont en fait des stocks qui ont été mis de côté pour les situations d'urgence. Le ministère a spécifiquement désigné des articles d'une valeur de 300 millions de dollars comme étant des stocks conservés pour les situations d'urgence.

10.118 D'autres articles peuvent se retrouver dans la liste des excédents de stocks de façon temporaire seulement, parce qu'un réapprovisionnement a été effectué en prévision d'un important programme de réparation, et que le niveau maximal autorisé n'a pas été rajusté en conséquence. De plus, il peut y avoir des inexactitudes à l'égard de certains articles à cause d'erreurs dans l'introduction des données d'inventaire.

10.119 Initiative en cours. En 1985, à cause d'un urgent problème d'espace, le ministère a décidé de préparer une liste de tous les articles conservés à un dépot et qui n'avaient pas servi au cours des quatre années précédentes. On a établi que près de 100 000 articles tombaient dans cette catégorie. Ces articles appartiennent à toutes les classes de matériel administrées à l'échelon national. En janvier 1987, le MDN avait examiné tous les articles et en avait désigné plus de 30 000 pour aliénation. De plus, des listes d'articles susceptibles d'être excédentaires ont été envoyées à d'autres dépôts pendant la vérification.

10.120 Le MDN a examiné le résumé des excédents de stock et a établi que des articles d'une valeur d'environ 650 millions de dollars sont excédentaires par rapport aux besoins actuels, mais doivent être conservés. Ces articles assureront le soutien du matériel que l'on prévoit utiliser au cours des 10 à 15 prochaines années. Bien qu'ils soient utiles, ces excédents de stock entraînent des coûts de possession estimés à

130 millions de dollars par année et aggravent le problème du manque d'espace d'entreposage. Des 7,5 milliards de dollars d'articles en stock, le MDN estime à environ 300 millions de dollars la valeur des articles potentiellement excédentaires.

10.121 Nous croyons que la détermination des excédents de stock devrait être une pratique courante qui fasse partie de la gestion des stocks au MDN. Cela est particulièrement vrai maintenant qu'un programme d'agrandissement des dépôts a été mis en oeuvre pour remédier au manque d'espace d'entreposage.

10.122 Le ministère de la Défense nationale devrait améliorer les rapports sur les excédents et les surplus de stock de façon à y inclure les coûts de possession, déterminer quelles sont les pratiques de gestion des stocks qui mènent à l'accumulation de matériel excédentaire et de surplus en vue de les modifier, et aliéner systématiquement les articles déclarées excédentaires.

Commentaire du ministère : Le ministère sait, compte tenu du coût élevé du stockage du matériel dans les dépôts, que l'utilisation d'un mécanisme de révision périodique et d'élimination des stocks en trop est un élément essentiel d'une bonne gestion du matériel. Des efforts considérables ont été investis dans des projets consacrés à l'examen de chaque dépôt et à l'introduction de procédures de comptabilisation et d'élimination des surplus. Le ministère est à revoir les pratiques actuelles de gestion des stocks afin d'avoir la garantie que la constitution des réserves ne dépasse pas un niveau raisonnable. La formation des gestionnaires de l'approvisionnement ajoutera à cet effort. En outre, les possibilités de traitement automatique des données qu'offrira la modernisation du SAFC permettront au ministère d'améliorer l'information produite en y incluant des données sur les coûts. Il n'a pas été possible, à cause de la compression des ressources, d'affecter à cette activité tout le personnel requis. Le ministère entend combler ce manque de personnel au fur à mesure que ses priorités et que les ressources mises à sa disposition le permettront. Nous étudions également la possibilité de confier une partie de cette activité à des sous-traitants.

Importance relative des articles et mesure de l'efficacité

Le Système d'approvisionnement des Forces canadiennes accorde une importance égale à tous les articles. Il ne fait aucune distinction entre les stocks de guerre essentiels et les besoins en temps de paix.

10.123 En temps de guerre, les ordinateurs du système d'approvisionnement actuel accorderaient la même priorité à l'achat d'assiettes en carton et à l'achat de pièces de rechange pour les chars de combat. Les commandants opérationnels souhaiteraient qu'une attention spéciale soit accordée aux stocks de guerre essentiels, et que la plus haute priorité soit assignée aux articles les plus importants.

10.124 L'efficacité du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes est mesurée en fonction du taux moyen de satisfaction de la demande. Par exemple, si le taux de satisfaction cible est fixé à 80 p. 100, le système estime que cet objectif a été atteint si les clients obtiennent ce qu'ils veulent dans 80 p. 100 des cas. Le problème avec cette façon de procéder, c'est qu'il se peut que la demande d'assiettes en papier et de brosses à dents soit satisfaite à 100 p. 100 tandis que la demande d'éléments de systèmes d'armes essentiels ne l'est qu'à 60 p. 100, ou vice versa.

10.125 Le MDN a pris des mesures préliminaires pour classer par catégories les articles utilisés par les Forces canadiennes en Europe. Il y a cinq catégories, qui vont de «accessoire» à «essentiel». Seuls les articles essentiels seraient amenés sur le champ de bataille en temps de guerre; les articles accessoires resteraient à l'arrière de la zone de combat. Ce projet n'en est qu'à l'étape préliminaire.

10.126 Par ailleurs, un système qui tient compte de l'importance relative des articles serait utile pour affecter les ressources destinées à assurer l'état de préparation et la capacité de soutenir le combat.

10.127 Dans les pratiques actuelles et futures de gestion des stocks, le ministère de la Défense nationale devrait adopter une approche qui tient compte de l'importance relative des articles.

Commentaire du ministère : *La Direction de l'approvisionnement, en ce qui a trait aux secteurs essentiels du soutien opérationnel, s'occupe personnellement du matériel et de l'armement importants et exerce un contrôle direct sur eux. Il existe un plan spécifique pour ce qui est d'introduire dans le SAFC modernisé un système de classement par catégorie des articles.*

Soutien des services d'entretien

10.128 Une importante mesure de l'efficacité du système d'approvisionnement est son aptitude à soutenir les services d'entretien du matériel. Nous avons examiné neuf systèmes d'armes : l'hélicoptère Sea King; l'Aurora; le Hercules; le Tutor; le CF-5; le CF-18; le véhicule blindé de transport de troupes M113; le camion de 2,5 tonnes; et les destroyers. Ces systèmes d'armes ont été choisis parce qu'au moment de notre vérification, ils avaient les coûts d'entretien les plus élevés au MDN. Cet examen nous a permis de déceler un certain nombre de problèmes liés à l'approvisionnement qui limitent la disponibilité ou l'état de préparation du matériel. Certains de ces problèmes sont attribuables au fait qu'il y a peu d'intégration entre les processus et les systèmes d'approvisionnement et d'entretien; d'autres concernent uniquement l'approvisionnement.

10.129 L'usure de l'équipement crée une demande de services d'entretien qui, à son tour, crée une demande de pièces de rechange. Celles-ci sont habituellement tirées des stocks. Certaines pièces d'équipement, dont la plupart de celles qui ont une grande valeur, sont réparables. Donc, lorsque la vieille pièce est retirée de l'équipement, elle est envoyée au service de réparation pour être réparée ou remise en état, puis elle est renvoyée dans les stocks pour être utilisée de nouveau. Ce processus s'appelle le «pipeline des articles réparables».

10.130 Les problèmes d'entretien ou d'approvisionnement en pièces de rechange peuvent entraîner des difficultés lorsqu'il s'agit de maintenir une flotte de navires, d'aéronefs ou de véhicules dans l'état requis de préparation opérationnelle. Le MDN a une méthode qui permet de déterminer si l'équipement est non utilisable à cause de l'entretien ou à cause de l'approvisionnement en pièces de rechange. En pratique, la relation entre les problèmes d'entretien et les problèmes d'approvisionnement en pièces de rechange est plus complexe qu'on pourrait le croire d'après l'information sur le rendement. Un équipement non utilisable à cause du manque de pièces de rechange est dit «non opérationnel à cause de l'approvisionnement« (NORS) dans le cas d'un aéronef; dans le cas d'un véhicule terrestre, on parle de «véhicule hors service» (VOR) à cause de l'approvisionnement. Dans le cas des avions, on évite souvent cette situation en «cannibalisant» un autre appareil qui est immobilisé au sol pour son entretien régulier. Lorsqu'on y a recours trop fréquemment, cette pratique n'est pas bonne, car elle augmente la charge de travail des services d'entretien, complique le contrôle du cycle de vie des pièces, et augmente l'usure de certaines pièces.

La relation entre la gestion de l'approvisionnement et la gestion du cycle de vie du matériel

Un système de soutien matériel intégré devrait rassembler les divers éléments des systèmes d'approvisionnement, d'entretien et de transport. Comme nous l'avons mentionné plus haut, cela n'a pas été fait, et le Système d'approvisionnement des Forces canadiennes fonctionne indépendamment des systèmes d'entretien et de transport. Cela signifie que la qualité des décisions relatives aux stocks dépend beaucoup du degré de communication entre les gestionnaires de l'approvisionnement et les régisseurs du cycle de vie du matériel.

10.131 Les régisseurs du cycle de vie du matériel sont chargés de gérer les flottes de navires, d'aéronefs et de véhicules tout au long de leur cycle de vie, depuis la planification et l'acquisition jusqu'au remplacement final. De plus, les articles qui ont des spécifications particulières sont acquis et gérés en collaboration avec ces régisseurs. Dans la gestion du cycle de vie du matériel, on adopte une «approche systémique», chaque équipement étant considéré comme un tout. Par contre, le système d'approvisionnement a un mode de gestion qui considère chaque article indépendamment. À cause de cette différence fondamentale dans le mode de gestion, les régisseurs du cycle de vie du matériel et les gestionnaires de l'approvisionnement doivent communiquer régulièrement et être conscients de leurs besoins respectifs. En fait, dans certains cas, les gestionnaires de l'approvisionnement sont chargés de l'ensemble d'un système d'armes et traitent directement avec les régisseurs du cycle de vie du matériel compétents.

10.132 Restrictions dues à la nature du système. Le système qui assure l'approvisionnement des services d'entretien en matériel et en pièces de rechange n'est pas structuré en fonction d'un mode de gestion systémique de l'équipement. Nous avons découvert que, pour la plupart des systèmes d'armes, il n'y a pas de processus qui utilise le système d'information pour prévoir les besoins en pièces de rechange des divers équipements, en se fondant sur les prévisions relatives à la durée de fonctionnement, aux taux d'utilisation et aux taux de défaillance. Dans la plupart des cas, l'approvisionnement est fondé sur des projections faites à partir du taux d'utilisation antérieur, à moins que le gestionnaire de l'approvisionnement ou le régisseur du cycle de vie du matériel n'intervienne manuellement pour introduire dans le système ce qu'il sait des activités futures. Le système actuel ne peut pas non plus tenir compte automatiquement de toutes les prévisions relatives aux besoins fondées sur les taux d'utilisation futurs et les problèmes connus. Des ajustements doivent être faits manuellement chaque fois qu'un problème est signalé au régisseur du cycle de vie du matériel, ou lorsqu'une modification doit être introduite.

10.133 Le lissage exponentiel des données antérieures ne permettrait pas de prévoir les besoins futurs en cas de hausse soudaine de la demande, advenant une guerre par exemple. Un système de prévisions, fondé sur de saines pratiques de gestion des systèmes d'armes et lié aux besoins opérationnels prévus, devrait avoir un rendement supérieur. Le ministère examine la possibilité d'adopter une approche systémique dans la gestion des équipements. Nous appuyons cette initiative, mais la décision finale devrait être précédée d'un examen attentif des coûts et des avantages.

10.134 La communication est essentielle. Comme nous l'avons indiqué lorsque nous avons traité de l'Accord de cologistique, notre échantillon d'articles achetés récemment indique qu'en 1986-1987 des frais additionnels estimés à 16 millions de dollars ont été engagés pour répondre aux besoins opérationnels immédiats. Ces articles fabriqués à l'étranger auraient pu être obtenus en vertu de l'Accord de cologistique, mais ils ont été achetés à des agents canadiens pour réduire le délai d'approvisionnement. Les deux tiers environ de ces 16 millions de dollars se rapportent à des pièces de rechange destinées à l'avion Hercules. Dans le cas du Hercules, il y a eu pénurie de certaines pièces de rechange à l'échelle mondiale, les fournisseurs ayant réduit leurs stocks et ralenti la production pour ce vieil appareil. Lorsque le Système d'approvisionnement des Forces canadiennes a donné l'ordre d'achat, les pièces de rechange ne pouvaient pas être obtenues immédiatement auprès du fournisseur initial ou aux termes de l'Accord de cologistique. Par conséquent, le MDN a été forcé d'acheter quelques rares pièces de rechange à des agents canadiens, à un prix beaucoup plus élevé. Si le régisseur du cycle de vie du matériel avait communiqué avec les fournisseurs pour prévoir les difficultés d'approvisionnement possibles, ces coûts additionnels auraient pu être évités.

10.135 Il doit également y avoir communication entre les gestionnaires de l'approvisionnement et les régisseurs du cycle de vie du matériel. Il y a eu des cas où les gestionnaires de l'approvisionnement ont fait effectuer des achats sans consultation préalable ou malgré les exigences énoncées. Cela s'est produit notamment lorsque l'Armée de terre a demandé des filets de camouflage possédant certaines caractéristiques destinées à les rendre indétectables. On a procédé à l'achat de filets qui ne répondaient pas à ces exigences. C'est ainsi que l'on a acheté pour 400 000 de filets qui risquent d'être inutilisables. Récemment, le MDN a entrepris des tests pour déterminer s'il y a moyen d'utiliser ces filets dans les années à venir.

10.136 Habituellement, le régisseur du cycle de vie du matériel a affaire à plusieurs gestionnaires de l'approvisionnement, pour les articles d'usage courant par exemple, et cela accroît les difficultés. Par exemple, dans le cas du véhicule blindé de transport de troupes, nous avons relevé des problèmes de coordination parce qu'une modification demandait deux pièces différentes et que, par conséquent, deux gestionnaires de l'approvisionnement étaient en cause. Une commande portant sur une vieille pièce du véhicule blindé a été ajustée de façon à ce qu'une pièce modifiée soit commandée. Cependant, cette nouvelle pièce ne pouvait fonctionner qu'avec une deuxième pièce qui n'avait pas été commandée. Cela a causé un retard, car il a fallu commander de nouveau la vieille pièce et l'utiliser en attendant l'arrivée de la deuxième pièce requise pour la modification.

10.137 Seul le gestionnaire de l'approvisionnement a directement accès à l'information sur le niveau des stocks de pièces de rechange destinées à l'entretien. En général toutefois, c'est au régisseur du cycle de vie du matériel que les membres des services d'entretien sur le terrain signalent les problèmes qu'ils ont avec des pièces particulières. Une collaboration étroite entre les services d'approvisionnement et les services d'entretien est donc essentielle. Le ministère en est conscient, et il a installé ces deux services au même endroit afin de faciliter la communication.

10.138 Le ministère de la Défense nationale devrait veiller à ce que le projet de modernisation du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes englobe la nécessité d'intégrer la planification de l'approvisionnement et de l'entretien, et l'obligation de coordonner les opérations d'approvisionnement et d'entretien.

Commentaire du ministère : *Recommandation acceptée. Nous tenons compte de cette question dans le projet de modernisation du SAFC.*

Pipeline des articles réparables

Le ministère a de la difficulté à contrôler son «pipeline des articles réparables». Cela a entraîné une pénurie de pièces de rechange pour certains systèmes d'armes.

10.139 Une grande partie des stocks de pièces de rechange se compose d'articles réparables, c'est-à-dire de pièces qui peuvent être réparées ou remises en état. Lorsqu'une nouvelle pièce réparable est placée sur un équipement, le personnel chargé de l'entretien est censé retourner la pièce usagée dans le pipeline des articles réparables.

10.140 Retards. Nous avons constaté qu'il y a souvent des retards dans l'obtention des pièces qui sont dans le pipeline des articles réparables. Il y a eu des retards notamment pour le Sea King, l'Aurora et le véhicule blindé de transport de troupes. Le ministère est à instaurer un nouveau système pour contrôler les pièces de rechange pendant qu'elles sont dans les installations de réparation du ministère ou de l'entrepreneur. Cela devrait aider à réduire les délais de réparation, qui sont exceptionnellement longs. Nous avons découvert que de nombreux entrepreneurs ne respectent pas la clause de leur contrat qui prévoit un temps de rotation de 90 jours, et que le MDN ne fait pas toujours observer cette règle. Dans le cas du Sea King et de l'Aurora, cela a contribué au taux élevé de «cannibalisation» des appareils immobilisés au sol, augmentant du même coup le temps d'entretien et l'usure des pièces touchées.

10.141 De plus, le ministère a adopté récemment un nouveau système pour le contrôle centralisé du retour des pièces usagées par les services d'entretien. Le système ne

fonctionnait pas bien à cause de la grande quantité de données inexactes. À cause des erreurs dans les données introduites dans le système, certaines pièces de rechange ont été déclarées «en souffrance» alors qu'en réalité elles avaient été retournées.

10.142 Gestion des articles réparables. Normalement, les gestionnaires de l'entretien devraient déterminer les besoins opérationnels et les besoins en services d'entretien, établir les calendriers de production et d'entretien, et transmettre ces renseignements aux gestionnaires de l'approvisionnement pour que ces derniers assurent un appui satisfaisant. Dans cette fonction, il est très important de prévoir le nombre de pièces réparables qui devront être révisées. Toutefois, la responsabilité de ces prévisions a été déléguée aux gestionnaires de l'approvisionnement qui doivent déterminer, en collaboration avec les régisseurs du cycle de vie du matériel, la quantité à réparer par article sur une période de 24 mois. Ces prévisions servent de base pour l'établissement du budget de réparation et de révision qui dépasse les 290 millions de dollars.

10.143 Le gestionnaire de l'approvisionnement est chargé de veiller à ce qu'un nombre suffisant de pièces de rechange soient disponibles pour maintenir les quantités autorisées dans le pipeline des articles réparables. Pour ce faire, il doit connaître toutes les pièces disponibles ainsi que l'endroit où elles se trouvent, c'est-à-dire les centres de réparation du ministère ou les usines des entrepreneurs.

10.144 Nous avons constaté que les gestionnaires de l'approvisionnement n'avaient pas la formation requise pour remplir les fonctions de gestion des stocks liées aux articles réparables. Souvent, ils n'étaient pas au courant de la quantité en stock à cause des données inexactes dans le système d'approvisionnement, et ils se préoccupaient plus d'acquérir du matériel additionnel que d'assurer le suivi des articles réparables qui doivent être retournés par les entrepreneurs chargés de la reparation et de la révision. Cette dernière responsabilité n'est pas clairement définie au ministère, et les gestionnaires de l'approvisionnement sont mal équipés pour l'assumer.

10.145 Le ministère de la Défense nationale devrait améliorer le contrôle des articles réparables de grande valeur en améliorant la fiabilité des données utilisées pour contrôler le «pipeline des articles réparables», en formant les gestionnaires de l'approvisionnement à déterminer les besoins, en veillant à ce qu'une méthode approuvée qui tient compte du nombre exact d'articles en stock soit utilisée dans le calcul des besoins, et en attribuant la responsabilité des prévisions aux régisseurs du cycle de vie du matériel qui ont l'expérience et la formation requises.

Commentaire du ministère : *Le ministère s'occupe présentement du problème du contrôle et de la fiabilité des données sur les articles réparables de grande valeur et de la question de la formation des gestionnaires de l'approvisionnement en ce qui concerne le calcul des besoins. Nous faisons l'essai présentement d'un nouveau système de contrôle des réparations et des révisions qui devrait permettre ce qui suit :*

a.réduire le temps requis pour les réparations;

b.informer automatiquement les unités des FC des travaux confiés aux entrepreneurs ou des modifications à ces travaux;

c.réduire le nombre des expéditions erronées;

d.permettre la production interne de rapports administratifs (plutôt que de payer des tiers pour cela);

e.offrir des moyens modernes de faire enquête.

L'amélioration de la formation des gestionnaires de l'approvisionnement et du contrôle des articles réparables permettra d'établir des prévisions plus précises sur ces articles. La Direction de l'approvisionnement conserve la responsabilité de cette dernière activité, mais nous continuerons de souligner l'importance d'une consultation étroite des régisseurs du cycle de vie du matériel.

Mesure de l'incidence de l'approvisionnement sur l'état de préparation opérationnelle

10.146 Pour évaluer le rendement de l'approvisionnement, on peut mesurer son incidence sur l'état de préparation opérationnelle des flottes de navires, d'aéronefs ou de véhicules. Chacun des trois éléments - air, mer et terre - rend compte différemment de l'état de préparation opérationnelle et publie des rapports plus ou moins complets sur l'incidence de l'approvisionnement. Le MDN n'a pas un tableau d'ensemble de cette incidence sur l'état de préparation de son matériel.

10.147 Le Commandement maritime ne publie pas d'information qui permette d'évaluer facilement l'incidence de l'approvisionnement sur l'état de préparation opérationnelle. Il y a un rapport quotidien sur l'état de la flotte et un registre des déficiences opérationnelles, mais il n'y a pas d'analyse qui indique l'effet de l'approvisionnement sur l'état de préparation opérationnelle et comment cette incidence a évolué dans le temps.

10.148 Le Commandement aérien publie chaque mois un rapport sur le pourcentage d'aéronefs utilisables et la quantité d'équipement «non opérationnel» à cause de l'entretien ou de l'approvisionnement. L'information est utilisée différemment par les diverses flottes d'aéronefs. Par exemple, dans le cas des Sea King et des Aurora, on évalue à l'échelon local si les appareils sont «pleinement opérationnels» ou «partiellement opérationnels», tandis qu'à l'échelon national, ces deux catégories sont combinées sous l'appellation «utilisables». Pour la flotte de CF-18 en Europe, on ne fait pas de distinction entre «pleinement opérationnel» et «partiellement opérationnel», même à l'échelon local.

10.149 Le pourcentage de véhicules terrestres utilisables chaque mois est comptabilisé et publié dans un rapport à l'échelle nationale. Mais les chiffres contenus dans ce rapport ne sont pas aussi utiles qu'ils pourraient l'être, car des définitions différentes du terme «opérationnel» sont utilisées. De plus, aucun lien particulier n'est établi entre l'état de préparation opérationnelle et l'approvisionnement.

10.150 Nous sommes conscients du fait qu'il y a diverses définitions de l'état de préparation opérationnelle : utilisable; opérationnel; pleinement et partiellement opérationnel; divers degrés de capacité opérationnelle restreinte; etc. L'état de préparation opérationnelle et sa relation avec la mission à accomplir sont des notions complexes. Quelles que soient les définitions utilisées, cependant, le fait est que nous avons vu des situations où les systèmes d'armes ne pouvaient pas toujours être utilisés de la façon prévue ou dans le but pour lequel ils étaient conçus. Ils étaient donc limités dans leur fonctionnement, et cela était en partie attribuable à un approvisionnement insatisfaisant en pièces de rechange.

10.151 Le ministère fait de gros efforts pour résoudre les nombreux problèmes techniques et d'approvisionnement qui surgissent. Mais il n'a pas de méthode tout à fait satisfaisante pour faire systématiquement le lien entre les problèmes qui concernent des pièces particulières et leur incidence sur l'entretien et l'état de préparation opérationnelle.

10.152 Le ministère de la Défense nationale devrait établir une méthode uniforme pour mesurer l'incidence de l'approvisionnement sur l'état de préparation opérationnelle et pour en faire rapport.

Commentaire du ministère : *Il y a présentement mise au point, pour les Forces armées canadiennes, d'un système permettant de rendre compte de l'état de préparation et de l'efficacité opérationnelles des forces armées. Le système comprendra des mécanismes permettant d'indiquer les niveaux d'approvisionnement de soutien en ce qui a trait au matériel operationnel. La mise à l'essai du système devrait débuter en 1988.*

Information de gestion et mécanismes de rétroaction

L'appui matériel est couvert de façon incomplète par les principaux mécanismes d'évaluation en usage au MDN. La direction n'est pas convenablement informée de l'aptitude du ministère à assurer un soutien efficace en temps de paix ou en temps de guerre.

Rapports au Parlement

10.153 En 1984, nous avons fait des recommandations en vue de rationaliser et de coordonner les mécanismes de rétroaction. Nous avons également recommandé l'élaboration d'un ensemble complet de mesures de l'efficacité globale de la défense, pour en faire rapport au Parlement.

10.154 Dans la préface de la Partie III du Budget des dépenses du MDN, on lit ceci :

> Étant donné que les indices de rendement utilisés au ministère de la Défense nationale pour mesurer l'efficacité du Programme sont classifiés, il est impossible de répondre aux exigences relatives à la divulgation des données sur le rendement et à la justification des ressources, à la section II du plan de dépenses du Programme. Toutefois, des renseignements plus généraux sur les activités prévues, les projets d'immobilisations, etc., ont été fournis.

10.155 Un examen de l'information que le Département américain de la défense fournit au Congrès chaque année nous porte à croire que le MDN pourrait faire beaucoup mieux lorsqu'il s'agit de fournir des indicateurs faisant état des objectifs en matière de potentiel militaire, de la situation actuelle, et des fonds requis pour réaliser ces objectifs. Le Parlement disposerait ainsi des renseignements dont il a besoin pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs et pour se faire une idée de la priorité relative de, disons, la structure des forces, le potentiel militaire, l'état de préparation et la capacité de soutenir le combat.

10.156 Plusieurs activités en cours du MDN pourraient contribuer à la présentation de meilleurs rapports. À la suite de notre dernière vérification, un Chef des services d'examen, qui relève du sous-ministre et du Chef de l'état-major de la Défense, a été désigné pour coordonner les activités de vérification interne, d'évaluation des programmes et de vérification de l'efficacité militaire. Un nouveau directeur - État de préparation opérationnelle et efficacité, qui relève du Sous-chef de l'état-major de la Défense, est en voie de mettre sur pied un Système d'information sur l'état de préparation opérationnelle conçu pour évaluer l'efficacité du matériel, du personnel, de la formation et de la logistique pour toutes les missions en temps de guerre. Nous appuyons fortement les objectifs visés par ces initiatives et nous encourageons le ministère, au fur et à mesure que ces processus d'établissement de rapports se développeront, à regrouper les renseignements ainsi obtenus pour les présenter au Parlement.

Systèmes d'information de gestion et efficacité

10.157 Dans notre vérification, nous avons examiné toute une gamme de systèmes d'information associés à l'appui matériel : le nouveau Système d'information sur l'état de préparation opérationnelle, le Système de mesure du rendement des activités de défense, les rapports d'évaluation du programme, les rapports de vérification interne, les rapports produits régulièrement par les systèmes de gestion automatisés, y compris le Système d'approvisionnement des Forces canadiennes et les divers systèmes de gestion de l'entretien, et quelques autres.

10.158 Bien qu'il ait de nombreux processus qui lui fournissent de l'information sur certains éléments du système d'appui matériel, le ministère n'a pas encore créé de rapport sur l'efficacité de l'ensemble du système. Pour ce faire, il faudrait regrouper les renseignements relatifs à l'efficacité des divers éléments du système, surtout les plus importants : approvisionnement, entretien et transport. À l'heure actuelle, les rapports dans ces domaines sont fragmentés et incomplets.

10.159 Nous avons constaté qu'il n'y avait pas eu beaucoup de progrès en ce qui concerne l'établissement d'indicateurs de rendement pour l'appui matériel. Le Groupe de travail sur les besoins en information du Quartier général de la Défense nationale a fait remarquer en juin 1986 que, bien que le sous-ministre adjoint - Matériel influence directement l'état de préparation opérationnelle, on a accordé peu d'attention aux fonctions d'appui dans la mesure du rendement ou dans le Système d'information sur l'état de préparation opérationnelle. Le processus de mesure du rendement n'est donc pas utilisé de façon efficace, au sein même du Groupe du matériel, et en tant qu'outil

pour rendre compte à la haute direction de ce qui se passe dans le domaine de l'appui matériel.

10.160 Nous avons constaté que, bien que la logistique soit l'une des quatre grandes catégories visées par les rapports sur l'état de préparation opérationnelle, les rapports actuels ne donnent pas une évaluation globale du cadre logistique et ne fournissent pas à la haute direction un tableau d'ensemble de l'état de l'appui matériel à l'intérieur de ce cadre. Les rapports sont fournis aux commandements par les unités opérationnelles. Ces rapports sont transmis au sous-ministre adjoint - Matériel. Cependant, il n'y a aucun rapport sur le domaine de responsabilité du Groupe du matériel. Il n'y a pas de rapports sur l'état de préparation opérationnelle qui couvrent l'appui matériel, y compris la définition et la gestion des stocks de guerre.

10.161 Le document de travail sur le concept d'approvisionnement, «Supply Concept Paper», publié par le ministère en 1984, faisait remarquer qu'un bon système d'approvisionnement devrait être capable d'extraire l'information pertinente des systèmes d'entretien et de transport afin de fournir un tableau d'ensemble de l'appui matériel à n'importe quel niveau opérationnel. Le système d'approvisionnement n'a pas cette capacité d'interface. De plus, il n'y a pas de norme de rendement reconnue pour le système de transport. Une étude effectuée par le Centre d'analyse et de recherche opérationnelle a établi qu'il y a un grave problème dans le domaine du transport. Les auteurs de cette étude ont recommandé la mise en place d'un système d'information d'envergure nationale.

10.162 Le ministère de la Défense nationale devrait élaborer un ensemble complet de mesures de l'efficacité de l'appui matériel qui couvre toutes les responsabilités du Quartier général et des commandements en matière d'appui matériel. La mise en oeuvre de ces mesures ne pourra se réaliser que lorsqu'on aura mis en place des systèmes satisfaisants pour produire les données requises.

Commentaire du ministère : *La Direction du contrôle de l'état de préparation et de l'efficacité opérationnelles, récemment créée, s'est vu confier la tâche de mettre au point un système intégré d'information sur l'état de préparation et l'efficacité operationnelles des Forces canadiennes. Ce système, ainsi que les améliorations que le projet de modernisation du SAFC apportera à la planification, aux échéanciers et à la communication de l'information, permettront de fournir les données administratives requises. Ce nouveau système d'information sera mis à l'essai en 1988.*

Information de gestion

10.163 Au cours de notre vérification, nous avons demandé au Groupe du matériel, au Quartier général, de nous fournir une liste des systèmes d'information de gestion, officiels et non officiels, automatisés et manuels, qui sont utilisés couramment pour gérer le Groupe. Nous avons étudié cette liste, de même que les conclusions de l'étude sur les besoins en information du Quartier général, et nous avons interrogé des membres du personnel à divers échelons.

10.164 La centralisation des opérations de soutien impose un lourd fardeau au système d'information de gestion. Dans une structure organisationnelle axée sur les fonctions, chaque sous-système logistique s'étend verticalement tout au long de la chaîne de commandement, depuis le Quartier général jusqu'aux unités combattantes de première ligne. L'information et les rétroactions doivent parcourir de longues distances, dans l'organisation, avant de pouvoir être utilisées par la haute direction au Quartier général de la Défense nationale. De plus, dans un système centralisé, la plupart des questions qui exigent une décision aboutissent au sommet, et la haute direction peut facilement être débordée par le volume de données auquel elle doit faire face.

10.165 La nature verticale de cette structure nuit également à l'intégration de l'information de gestion jusqu'à ce que l'information parvienne au sommet, car c'est là seulement que les divers systèmes se rejoignent. Cela place aussi un trop lourd fardeau sur les épaules de la haute direction du Quartier général de la Défense nationale.

10.166 Nous avons remarqué qu'il n'y a pas eu beaucoup de progrès dans l'intégration des sous-systèmes d'appui matériel depuis que le Groupe d'étude de la gestion en a déterminé le besoin en 1972. De plus, nous avons remarqué que les systèmes d'information de gestion automatisés pour les divers sous-systèmes ne pouvaient pas être intégrés ou s'échanger les données d'un à l'autre.

10.167 Le ministère est conscient de ce problème et il a entrepris de développer un système d'information de gestion pour la haute direction qui reliera entre eux les divers sous-systèmes et qui permettra de rassembler les données qu'ils contiennent pour répondre aux besoins des principaux décisionnaires du Quartier général. Si ce système est mis en oeuvre avec succès, il permettra d'atténuer les pires effets des problèmes que nous avons relevés, mais il est plus probable qu'il deviendra un moyen de traiter les symptômes plutôt que les causes. Un certain degré de délégation des pouvoirs aux commandants opérationnels et d'importantes révisions de la doctrine et des systèmes d'appui seront nécessaires pour redonner aux formations opérationnelles la capacité de soutenir le combat.

Mise à l'essai du système d'appui matériel dans les exercices militaires

10.168 Au cours des 15 dernières années, le système d'appui matériel a rarement été testé au cours des exercices militaires. Lorsqu'il l'a été, son rendement a été plutôt faible, malgré le fait qu'il ne s'agissait la plupart du temps que de tests partiels.

10.169 En 1984, nous avons recommandé que le ministère veille à ce que l'on organise régulièrement des exercices complets auxquels participent le Quartier général et tous les commandements. Étant donné l'intérêt croissant pour l'état de préparation et la capacité de soutenir le combat, il semble approprié que le système de soutien matériel soit régulièrement et rigoureusement mis à l'essai dans le cadre des exercices opérationnels, afin qu'il puisse, dans la mesure du possible, remplir son rôle opérationnel.

10.170 Le ministère de la Défense nationale devrait évaluer le système d'appui matériel en entier, à l'échelle nationale, depuis le Quartier général jusqu'aux unités opérationnelles, dans le cadre d'exercices canadiens réguliers de grande envergure.

Commentaire du ministère : *Le ministère connaît la valeur des exercices, destinés à évaluer le système d'appui matériel, qui mettent à contribution tous les échelons hiérarchiques, du QG aux unités opérationnelles. Des exercices nationaux, par exemple, les exercices BOLDSTEP et BRAVE LION, se sont avérés particulièrement utiles ces dernières années. Les exercices WINTEX et LOGEX sont des exercices au niveau des postes de commandement dont nous pouvons également tirer profit. Se déroulant à intervalles plus réguliers, les exercices RENDEZ-VOUS, MAPLE FLAG, AMF(L) EXPRESS et MARCOT peuvent également servir à évaluer l'efficacité de l'ensemble du système ou de systèmes particuliers. Le ministère profitera de toutes les occasions qui lui seront offertes de mettre à l'épreuve les systèmes d'appui matériel dans le cadre des exercices prévus, qu'il s'agisse d'exercices destinés à un service ou à plusieurs services, au plan national ou international.*

LE MINISTÈRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES

LE MINISTERE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES

Table des matières

	Paragraphe
Le ministère 11.1	
Étendue de la vérification	11.7
Gestion de la productivité	11.14
Coûts des produits d'organismes de l'extérieur	11.16
Bureaux de district des Services	11.23
Systèmes de mesure du rendement	11.32
Rôle de la direction 11.37	
Gestion de l'automatisation	11.40
Utilisation et qualité de l'automatisation	11.42
Développement de la technologie	11.51
Développement des systèmes	11.54
Contrôle du soutien informatique	11.77
Dépenses relatives à l'automatisation	11.89
Rôle de la direction 11.92	
Gestion et contrôle financiers	11.95
Conclusions et recommandations	11.107
Commentaire du ministère	
Pièces	

11.1Comparaison avec les coûts d'organismes de l'extérieur - Coûts unitaires annuels du service de paye de la fonction publique.
11.2Comparaison avec les coûts d'organismes de l'extérieur - Coûts unitaires annuels du service des pensions de retraite de la fonction publique.
11.3Comparaison de la productivité des Bureaux de district des Services en ce qui concerne la saisie des données.
11.4Comparaison de la productivité des Bureaux de district des Services en ce qui concerne le service de paye de la fonction publique.
11.5Comparaison de la productivité des Bureaux de district des Services en ce qui concerne le paiement des comptes.
11.6Niveaux de supervision dans les différents Bureaux de district des Services
11.7Ampleur de l'automatisation selon le personnel

du MAS affecté à la production.

Pièces

11.8Qualité des caractéristiques fonctionnelles selon le personnel du MAS affecté à la production.
11.9Sommaires des projets de développement des systèmes examinés.
11.10Dépenses relatives à l'automatisation - Pourcentage de l'investissement en matière de technologie informatique.

11

LE MINISTÈRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES

Le ministère

11.1 On a créé le ministère des Approvisionnements et Services (MAS) en 1969, dans le cadre d'une réorganisation administrative générale du gouvernement, faite dans un souci d'efficience et d'économie vis-à-vis les dépenses gouvernementales.

11.2 Le mandat du MAS découle de la Loi sur le ministère des Approvisionnements et des Services, de la Loi sur l'administration financière, de la Loi de la production de défense, d'un certain nombre de décrets du Conseil et de nombreuses politiques administratives émises par le Conseil du Trésor.

11.3 Dans la partie III du Budget des dépenses de 1987-1988, l'objectif du programme du ministère est décrit dans les termes suivants :

> Assurer l'exécution des programmes du receveur général dans des domaines comme les services de paiement et de gestion bancaire et la tenue de la comptabilité fiscale centrale du gouvernement et des rapports qui s'y rattachent; fournir certains services au chapitre de la rémunération et dans le domaine de l'administration du personnel, enfin offrir selon un régime d'autofinancement des services communs relativement à la fourniture de biens et de certains services aux ministères et organismes, et à l'aliénation de matériel appartenant à l'État. La conduite de ces activités visera non seulement à améliorer l'efficacité, l'efficience et la rentabilité de l'administration gouvernementale, mais contribuera également à la réalisation des objectifs nationaux.

11.4 Au sein du gouvernement, le MAS est connu comme un organisme de services communs qui fournit biens et services à pratiquement tous les ministères et organismes fédéraux. Ces biens et services, le MAS les fournit à ses clients dans le cadre de politiques arrêtées par le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général, tout en tenant compte d'objectifs gouvernementaux plus vastes comme la question du développement industriel et régional. Conformément aux politiques du Conseil du Trésor, le rôle premier des organismes de services communs est la prestation de services aux clients et, ce faisant, le premier but est d'atteindre l'optimisation des ressources. Outre les politiques et procédures du Conseil du Trésor, d'autres autorités, comme le ministre des finances ou la législation et les politiques qui régissent chacun des ministères desservis par le MAS, orientent ou limitent maintes activités du MAS. Ainsi, les activités du MAS sont menées dans un cadre complexe où s'opposent parfois les objectifs liés aux services et l'optimisation des ressources.

11.5 De nombreux services assurés par le MAS sont essentiels au fonctionnement du gouvernement. Par conséquent, l'existence du MAS, en tant qu'organisme de services communs, est fondée sur sa capacité à fournir les biens et services requis. Cette assertion se vérifie justement dans le cas des systèmes de paiements au moyen desquels sont émis tous les mois des millions de chèques que les entreprises et citoyens canadiens s'attendent à recevoir promptement. Sous ce rapport, le MAS a établi une solide orientation de gestion à l'égard des services.

11.6 Pour assurer la prestation de ses services, le ministère emploie environ 10 000 personnes et fonctionne selon une structure divisée en cinq secteurs :

-le Secteur des services de gestion et des services opérationnels, qui assume la responsabilité de la gestion d'ensemble et de l'orientation fonctionnelle des services comptables, des services informatiques et d'autres services connexes du ministère;

-le Secteur des approvisionnements, qui est responsable de la gestion d'ensemble et de l'orientation des opérations relatives aux achats;

-le Secteur des opérations régionales, organe de prestation des services courants par l'entremise d'un réseau national de bureaux de district des Services et de centres régionaux d'approvisionnement;

-le Secteur des finances, du personnel et de l'administration qui assure le soutien administratif général du ministère;

-le Secteur des politiques et de la planification intégrées, qui assure la planification et l'orientation de programmes et formule et révise les politiques pour le ministère.

Étendue de la vérification

11.7 La présente vérification vise à évaluer les mécanismes de contrôle de gestion, tant sur le plan opérationnel que financier, relatifs à la prestation des services à la fois administrés par le Secteur des services de gestion et des services opérationnels et fournis par le Secteur des opérations régionales. Dans cette optique, notre vérification cherchait surtout à déterminer la capacité du MAS à offrir des produits rentables - c'est-à-dire d'offrir un produit de qualité satisfaisante, quant à l'exactitude, l'opportunité et l'intégralité - et ce, à un coût raisonnable. Nous avons exclu de cette vérification les services fournis par le Bureau des services de vérification et par le Bureau des conseillers en gestion. D'autres secteurs importants du ministère feront l'objet d'une vérification dans les années à venir.

11.8 La vérification a également été conçue dans le but de tenir compte des objectifs de l'étude que le Bureau a réalisée sur la gestion et le contrôle financiers dans l'ensemble du gouvernement et dont il est question au chapitre 4 du présent Rapport.

11.9 La première partie du présent chapitre traite des principales questions concernant la gestion de la productivité. Notre étude a porté en particulier sur la comparaison des coûts des produits du MAS et de ceux d'autres organismes, sur la comparaison des niveaux de productivité entre les bureaux de district des Services du ministère, ainsi que sur la qualité des systèmes de mesure du rendement. En conclusion, nous traitons du rôle de la direction de l'organisme, face à l'atteinte d'un haut niveau de productivité.

11.10 La seconde partie du chapitre porte sur les questions relatives à la gestion de l'automatisation. On y retrouve une évaluation de l'envergure et de la qualité du soutien informatique dont le ministère dispose actuellement, des activités liées au développement des systèmes et de la technologie, des mécanismes de contrôle sur le soutien informatique et des tendances des dépenses relatives à l'automatisation. Cette partie se termine par un exposé sur le rôle de la direction; celle-ci doit mener le ministère à tirer le maximum d'avantages, grâce à l'automatisation.

11.11 Dans la troisième partie du chapitre, on fait état d'observations sur la gestion et le contrôle financiers en insistant particulièrement sur les questions relatives à la responsabilité.

11.12 La quatrième partie est constituée des conclusions générales de la vérification et des recommandations qui en découlent.

11.13 La dernière partie porte sur les mesures prises par le ministère à la suite des recommandations contenues dans ce chapitre.

Gestion de la productivité

11.14 Le MAS s'acquitte d'une vaste gamme de fonctions pour le gouvernement du Canada. Celles-ci comprennent la fourniture de services ou produits courants et essentiels tels que la paye, les pensions, l'émission des chèques et la comptabilité. La prestation de ces services exige le traitement d'un volume considérable de données.

11.15 Pour que l'exploitation d'un processus de production et que les produits qui en découlent soient rentables, il est essentiel d'accorder beaucoup d'importance à la gestion de la productivité et de la définir clairement. Dans cette partie de la vérification, nous avons cherché à déterminer dans quelle mesure le MAS :

-compare le rendement des coûts de ses produits à celui de services semblables fournis par d'autres organismes;

-gère les différents niveaux de productivité des divers bureaux de district des Services du ministère;

-dispose des systèmes de mesure du rendement qui lui permettent de surveiller la productivité et de planifier les améliorations appropriées;

-a adopté des techniques de gestion des produits destinées à favoriser une prestation de services rentables.

Coûts des produits d'organismes de l'extérieur

11.16 Le coût des produits fournis par un organisme de services doit être l'un des principaux critères d'évaluation de la rentabilité globale de cet organisme. Le coût des produits fournis par l'organisme doit se comparer avantageusement à celui de produits semblables fournis par des organismes similaires.

11.17 Le MAS ne dispose pas de données comparatives à jour sur le coût des produits. Nous croyons qu'une telle information est nécessaire pour évaluer la rentabilité des services du MAS. Par conséquent, nous avons choisi les deux produits les plus importants du ministère, soit le service de paye de la fonction publique (Paye) et le service de la pension de retraite de la fonction publique (Pension), afin d'en comparer le coût à celui de produits similaires offerts par deux gouvernements provinciaux. Aux fins de la présente vérification, les produits de la paye et de la pension de retraite représentent 35 p. 100 des dépenses visées par la présente vérification. Le MAS assure le service de la paye de 320 000 employés et traite quelque 470 000 comptes de cotisants et de retraités.

11.18 Les résultats de la comparaison, indiqués dans les pièces 11.1 et 11.2, révèlent que le coût unitaire des produits fournis par le MAS est de beaucoup supérieur à celui des produits des gouvernements provinciaux auxquels ils ont été comparés; quant à la qualité des services offerts, elle est essentiellement la même dans les trois organismes comparés.

11.19 Nous fondant sur ces différences de coûts unitaires des produits, nous estimons que l'écart de coût annuel, et pour les produits de la Paye et de la Pension, est de l'ordre de 46 millions de dollars. Cet écart, le gouvernement fédéral ne peut entièrement le réduire du fait de certains facteurs tels le vaste territoire couvert par la fonction publique et les bureaux des services du MAS, le grand nombre de conventions collectives en vigueur et de retenues sur la paye, le programme de bilinguisme du gouvernement fédéral, la régionalisation et d'autres politiques qui contribuent à augmenter les coûts des services fédéraux. On ne dispose pas d'une estimation du coût qui résulte de ces facteurs, mais nous croyons que la principale cause de cet écart

de coûts, c'est que le MAS n'exploite pas au maximum tous les avantages qu'offre l'automatisation.

11.20 Les deux provinces dont les produits ont été examinés aux fins de la comparaison ont fait des progrès plus substantiels sur la voie de l'automatisation des produits de la paye et de la pension. Par conséquent, les coûts de la main-d'oeuvre, de la gestion et de l'administration ont été considérablement réduits.

11.21 La direction du MAS nous a fait savoir que deux facteurs avaient ralenti l'automatisation des systèmes de la paye et de la pension de la Fonction publique. D'abord, au cours des dix dernières années, les cadres supérieurs se sont montrés très prudents à l'égard de la mise en place de changements. En effet, au début des années 70, un projet de conception d'un système automatisé de la paye n'a pas eu de succès et a occasionné des interruptions de service. Ensuite, l'évolution technologique rapide a obligé le MAS à convertir les diverses technologies en usage à une technologie unique. Cette conversion est maintenant pratiquement achevée et le MAS se propose d'augmenter de façon substantielle le niveau d'automatisation des services en ce domaine, et de remplacer les systèmes actuels de la paye et de la pension de retraite par un seul système, soit le système de rémunération de la Fonction publique.

11.22 Nous soutenons le ministère dans son entreprise de conversion à une technologie unique. Nous y voyons une étape essentielle sans laquelle le MAS ne serait pas en mesure d'améliorer la qualité de ses services, de façon remarquable.

Bureaux de district des Services

11.23 Le MAS fournit ses produits au moyen d'un réseau de bureaux de district des Services (BDS). Par conséquent, la productivité relative de ces unités fonctionnelles est importante pour établir la rentabilité d'ensemble du ministère. Des données comparatives constituent un outil de base pour déterminer dans quels secteurs se retrouvent les problèmes de productivité et pour établir les mesures correctives à prendre.

11.24 Au sein de l'administration centrale du Secteur des opérations régionales, il existe une Direction générale du soutien au secteur, comptant un effectif de 113 employés dont environ la moitié assume la responsabilité de fournir une orientation fonctionnelle aux BDS, d'élaborer et d'exploiter un système d'information de gestion pour le secteur, d'analyser et d'interpréter les écarts de rendement du secteur et de fournir des renseignements concernant l'affectation des ressources.

11.25 Malgré la présence de ce groupe central, nous avons constaté que l'administration centrale du MAS ne disposait d'aucune donnée comparative utile concernant la productivité des BDS.

11.26 En l'absence de tels renseignements, nous avons procédé au calcul de données comparatives sur la productivité en nous fondant sur les données de base disponibles au MAS concernant le volume des opérations et l'utilisation des années-personnes pour l'exercice financier 1986. Ces données ont par la suite été confirmées à l'occasion des visites effectuées dans huit BDS.

11.27 On a étendu cette analyse fondamentale de la productivité à tous les BDS. Nous avons examiné le travail exécuté par environ 1 000 années-personnes dont les activités s'inscrivent dans la prestation des services suivants :

-saisie des données;

-service de paye de la fonction publique;

-paiement des comptes du gouvernement du Canada.

11.28 Notre analyse a révélé qu'il existait de grandes différences de productivité entre les différents BDS du réseau (voir les pièces 11.3, 11.4 et 11.5).

11.29 Nous fondant sur le niveau de rendement atteint par les deux plus importants BDS considérés comme les plus productifs - bien que ce niveau ne constitue pas nécessairement un objectif de rendement idéal - nous avons estimé que la productivité globale aux Opérations régionales pourrait être améliorée de 10 p. 100 à 14 p. 100. Cette estimation reposait sur les résultats obtenus en 1986 pour les trois produits constituant notre échantillonnage. Les gestionnaires du MAS ont indiqué que le secteur avait récemment réduit de 150 le nombre d'années-personnes dont il disposait en 1986. Nous croyons que, à long terme, il y a de nombreuses possibilités d'améliorer la productivité de l'ordre de 5 à 9 p. 100. Les économies annuelles ainsi réalisées s'échelonneraient entre 3,5 et 6,5 millions de dollars.

11.30 Au cours de l'analyse comparée de la productivité, nous avons été à même d'observer un certain nombre de situations qui peuvent expliquer les écarts de productivité des différents bureaux de district des Services, ainsi :

-On note de grandes différences dans l'ampleur du travail consacré à l'examen de la qualité des opérations relatives à la paye, d'un BDS à l'autre. Certains BDS revoient la totalité des opérations tandis que d'autres ne procèdent qu'à un examen limité.

-On note également de grandes différences dans l'ampleur de la vérification des données introduites. Cette vérification varie considérablement d'un BDS à l'autre, par exemple elle peut se limiter à un faible 1 p. 100 ou atteindre un niveau aussi élevé que 99 p. 100.

-Plusieurs bureaux ont peu ou pas recours aux employés à temps partiel pour l'introduction des données. Une étude interne réalisée dans un bureau donné a révélé qu'il était possible d'économiser en confiant une partie du travail de saisie des données au secteur privé.

-Dans certains BDS, on traite un nombre plus important que prévu de demandes de chèques dont les clients ont un pressant besoin. Il faut habituellement établir ces chèques manuellement plutôt qu'avec l'ordinateur, ce qui occasionne beaucoup de travail.

-La gestion du MAS a adopté une structure de fonctionnement uniforme pour tout le secteur des opérations régionales. Par conséquent, certains BDS maintiennent une structure de soutien qui dépasse largement leurs besoins, compte tenu du volume d'affaires qu'ils ont à traiter. La gestion du MAS procède actuellement à la révision de cette structure uniforme.

-Un examen des organigrammes nous a révélé qu'il y avait en moyenne quatre employés pour un surveillant, soit un rapport de 4 sur 1 ou de 20 p. 100, qu'il y avait cinq niveaux de gestion et que dans trente cas, le rapport était de 1 sur 1 (voir la pièce 11.6).

11.31 À notre avis, le manque de données comparatives sur la productivité et les situations décrites ci-dessus indiquent l'absence d'une orientation de gestion centrale, nécessaire à l'élaboration de pratiques uniformes et efficaces de prestation des services dans tous les bureaux de district des Services.

Systèmes de mesure du rendement

11.32 Une saine gestion de la productivité repose sur des renseignements sûrs, fournis au moment opportun, y compris ceux fournis par les systèmes de mesure du rendement. On devrait donc se fonder sur de tels renseignements pour procéder à l'affectation des ressources et pour assurer le contrôle des coûts dans l'ensemble de l'organisme.

11.33 L'examen auquel nous avons procédé nous a révélé que plusieurs systèmes, à l'échelle locale et nationale, fournissent au Secteur des opérations régionales des données de diverse nature sur la mesure du rendement.

11.34 De toute évidence, le MAS a consacré beaucoup de temps et de ressources à l'élaboration et à l'exploitation de ses divers systèmes de mesure du rendement. Toutefois, ces systèmes n'ont pas contribué à obtenir les effets désirés, soit améliorer de façon substantielle la rentabilité de la prestation des services du MAS et éliminer les écarts de productivité entre les divers BDS. À notre avis, l'inefficacité des systèmes de mesure du rendement du MAS s'explique par les raisons suivantes :

-on ne tient pas suffisamment compte des écarts de productivité qui existent entre les différents BDS et les conséquences de ces écarts sur les coûts des produits ne sont pas déterminées;

-on ne modifie pas les normes de rendement au fur et à mesure des changements qui surviennent dans les processus d'exploitation de sorte que, avec le temps, ces normes tombent en désuétude;

-une grande partie du travail effectué échappe au contrôle de ces systèmes;

-l'utilisation insuffisante de la tabulation informatisée des opérations entraîne une proportion trop élevée de travail manuel;

-le traitement des rapports est trop lent et la diffusion des résultats n'est pas fiable;

-les données fournies par ces systèmes ne sont pas utilisées aux fins du contrôle de la gestion ni de la justification des ressources.

11.35 C'est le Système de mesure de la performance qui a été le principal système de mesure du rendement utilisé par le MAS pour mesurer le rendement, relativement aux coûts de ses opérations régionales. Ce système présentait certaines lacunes et a été abandonné en 1986; le MAS s'est donc retrouvé sans données sur la mesure du rendement relatif au coût. Le ministère travaille actuellement à la planification d'un nouveau système national de mesure du rendement et se propose d'utiliser comme base de comparaison les données historiques de productivité. Bien que ce nouveau système puisse être utile, il ne saurait suffire aux besoins d'une gestion dynamique des coûts des produits, sans l'établissement de normes de rendement à l'échelle nationale. La direction du MAS a fait savoir que l'on pourrait envisager des normes nationales de rendement dans un avenir rapproché.

11.36 En résumé, les gestionnaires supérieurs du MAS ne disposent pas des outils appropriés pour mesurer la productivité des opérations régionales du ministère ni pour en faire rapport. Par conséquent, les budgets sont établis à partir des données historiques rajustées en fonction de l'incidence des changements. En raison de l'inefficacité de tels systèmes, les gestionnaires n'ont pas les moyens requis pour assurer le contrôle des coûts des produits - et pour faire efficacement la critique des budgets.

Rôle de la direction

11.37 Livrer un produit de qualité de façon économique n'est pas le fruit du hasard. Un des principaux préalables qui y mènent, c'est l'établissement d'une orientation de gestion directement axée sur cet objectif. C'est presque toujours la haute

direction qui est l'instigatrice de cette orientation, laquelle semble imprégner toute l'organisation.

11.38 Voici quelques-unes des activités importantes caractérisant une saine gestion concernant la livraison d'un produit donné :

-établir des objectifs précis de coût et de qualité pour chaque produit conformes aux normes de l'industrie;

-élaborer des stratégies et des plans détaillés pour atteindre chaque objectif fixé;

-concevoir et mettre en oeuvre des processus de production efficaces;

-avoir recours à des systèmes pour mesurer le rendement et surveiller les coûts afin de vérifier si le rendement réel du produit est en accord avec les plans établis;

-veiller à ce que les objectifs de coûts fixés soient atteints, faire enquête sur les écarts importants et, le cas échéant, prendre les mesures appropriées;

-établir des rapports hiérarchiques clairs et efficaces dans toute l'organisation, en ce qui concerne le coût et la qualité des produits.

11.39 Si la direction du MAS doit réduire sensiblement le coût de ses produits, améliorer les niveaux de productivité de ses BDS et mettre au point des systèmes de mesure du rendement vraiment efficaces tout en maintenant la qualité actuelle satisfaisante de ses produits, il lui faudra préciser et concrétiser davantage ces caractéristiques d'une saine gestion de ces produits.

Gestion de l'automatisation

11.40 Le MAS exploite l'un des plus importants réseaux informatiques du Canada. La gestion efficace de l'automatisation constitue donc un facteur important de la livraison de produits rentables.

11.41 L'apport d'une bonne gestion de l'automatisation, c'est qu'elle offre un réseau informatisé rentable qui exécute des tâches et fournit l'information nécessaire au personnel de production afin qu'il puisse livrer les produits au plus bas coût possible. De plus, une saine gestion de l'automatisation contribue à la rentabilité des produits grâce au contrôle des coûts des services fournis à l'organisation.

Utilisation et qualité de l'automatisation

11.42 Comme les ordinateurs représentent un coût annuel élevé pour le MAS et qu'ils jouent un rôle prépondérant dans la livraison des produits du ministère, nous avons examiné à la fois l'ampleur du soutien informatique dont il dispose et la mesure dans laquelle ce soutien répond aux besoins des responsables de la livraison des produits.

11.43 Pour cet examen, nous avons encore choisi comme points de référence les produits des services de la paye et de la pension de la fonction publique car ce sont les plus importants que livre le MAS.

11.44 Nous avons donc procédé à des entrevues et à des sondages d'opinion auprès d'employés de tous les niveaux de l'organisme, et nous avons examiné les documents d'appui pertinents.

11.45 Au cours de notre examen, le personnel du MAS a fait remarquer qu'il existe maintes possibilités d'avoir recours à l'automatisation, non seulement pour élaborer de nouveaux systèmes, mais également pour améliorer les systèmes actuels qui ne donnent pas les résultats voulus. Voici quelques-unes des principales possibilités d'automatisation reconnues par le personnel du MAS :

Service de paye de la fonction publique :

-automatiser les fonctions concernant les retenues et le contrôle des remises;

-améliorer la base de données sur les salaires;

-automatiser les fiches de compte de chaque employé du gouvernement.
(L'automatisation de ce procédé éliminerait l'établissement de dossiers en double, par le MAS et par les ministères clients, et pourrait entraîner une réduction substantielle des frais annuels de fonctionnement du ministère et des ministères clients).

Pension de retraite de la fonction publique :

-automatiser le transfert des données de la paye au système de pension de retraite;

-automatiser le transfert des données entre la composante du système qui établit le droit à la pension de retraite, et celle qui en traite le paiement.

11.46 Dans le but d'obtenir une vue d'ensemble du service, nous avons demandé aux employés du MAS chargés de la paye et de la pension de relever toutes les tâches importantes qu'ils avaient à exécuter. À partir de cette liste de tâches, nous avons demandé aux employés d'indiquer celles qui, à leur avis, pourraient être automatisées, ou celles qui l'étaient déjà.

11.47 Les résultats de cette enquête, exposés à la pièce 11.7, indiquent clairement qu'il serait possible d'éliminer une part considérable du travail manuel.

11.48 Nous avons également demandé aux employés du MAS d'évaluer, par rang d'importance, les caractéristiques fonctionnelles du soutien informatique dont ils disposent et d'accorder une cote à chacune quant à la qualité. La pièce 11.8 fait état de la nature de ces caractéristiques et des résultats de l'enquête.

11.49 Parmi les caractéristiques fonctionnelles mentionnées, on a jugé que l'exactitude des données était très importante, mais la cote attribuée à cette caractéristique était étonnamment basse. On peut en déduire que le traitement des données exige de nombreuses interventions manuelles pour que l'exactitude du résultat final soit assurée.

11.50 La comparaison des coûts de production du MAS et de ceux des deux provinces choisies pour l'examen (voir les pièces 11.1 et 11.2) a révélé que, sur une base unitaire, le MAS consacrait à peu près le même montant à l'automatisation de ses équipements que les deux provinces concernées. Nous en concluons que le MAS doit améliorer considérablement la qualité de l'automatisation, ce qui lui permettra de retirer plus d'avantages des dépenses globales investies dans ce domaine.

Développement de la technologie

11.51 Le MAS a été constitué à partir d'un certain nombre d'organismes qui effectuaient différentes activités de traitement de l'information. Ces organismes fusionnés fonctionnaient au moyen d'ordinateurs fournis par divers fabricants. Cependant, comme ces ordinateurs n'étaient pas tous compatibles entre eux, le nouveau ministère n'a pu retirer immédiatement tous les avantages auxquels il aurait pu s'attendre à la suite de l'intégration et de la rationalisation des systèmes.

11.52 En 1982, après une étude approfondie sur ce sujet, le MAS en est arrivé à la conclusion qu'il épargnerait beaucoup s'il rationalisait ses centres de données dans tout le pays, et créait un contexte à technologie unique. Ces centres répartis s'appuyaient sur des technologies très diverses. Le MAS a donc conclu qu'il devait réduire le nombre de ses centres de données en faisant passer ce nombre de cinq à deux. En procédant ainsi, le ministère prévoyait réaliser des économies de l'ordre de 29 millions de dollars par année d'ici l'exercice financier 1990-1991. Lors de notre vérification, la dernière étape de ce programme de conversion technologique et d'intégration des centres de donnees du MAS était en cours.

11.53 Ce projet du MAS, bien que tardif, n'en constitue pas moins un progrès nécessaire. Comme nous l'avons déjà mentionné, nous appuyons ce projet, bien que nous ayons certaines observations à formuler en ce qui concerne le contrôle de la gestion financière relative à sa mise en oeuvre. Voici quelles sont ces observations :

-Les documents de travail concernant les coûts et les avantages prévus du projet ont été égarés. Par conséquent, nous n'avons pas pu tirer de conclusions sur la qualité de l'analyse réalisée à l'appui de cet important projet.

-Les coûts totaux du projet ne sont pas additionnés avec exactitude ni contrôlés de façon appropriée. Par conséquent, certains coûts attribués à des dépenses relatives à la conversion des systèmes sont en fait imputés à d'autres projets.

Développement des systèmes

11.54 Un organisme qui, comme le MAS, fournit des produits qui traitent des données informatiques communes, doit disposer de systèmes d'information permettant au personnel de livrer ces produits de façon efficace et économique. Par conséquent, grâce aux contrôles de gestion sur la planification et l'élaboration des systèmes, on devrait s'assurer que le coût de l'automisation est réduit au minimum, que l'on en retire les avantages possibles et que ceux-ci se traduisent par une diminution des coûts des produits.

11.55 Nous avons examiné les contrôles de gestion établis par le MAS pour certains projets de développement d'importants systèmes sélectionnés. Nous en avons étudié l'évolution à toutes les étapes de leur développement, depuis le tout début jusqu'à l'heure actuelle. Pour réaliser cette étude, nous avons choisi des projets dont la réalisation concourt au soutien des activités de contrôle financier et de rémunération du gouvernement du Canada.

11.56 Les résultats de l'étude sont résumés à la pièce 11.9. Les dossiers d'étude de chacun de ces projets sont inclus à la fin de la présente partie.

11.57 Les résultats d'ensemble de notre examen indiquent que le développement des systèmes d'information du MAS a eu un succès mitigé. Bien qu'on puisse noter une certaine amélioration au cours des dernières années, les projets de développement des systèmes n'ont pas toujours atteint leurs objectifs et n'ont pas toujours été achevés à temps. Ces lacunes ont certainement contribué au fait que les coûts des produits du MAS sont demeurés élevés. Qui plus est, nous croyons que la non-réalisation des économies planifiées à l'égard des coûts de production confirme qu'il faut accorder une plus grande attention à la gestion des coûts des produits.

11.58 L'examen détaillé des projets de développement des systèmes indique que, souvent, les objectifs n'ont pas été définis de façon suffisamment détaillée avant l'approbation du projet. Par conséquent, on n'a pas suffisamment tenu compte des conséquences sur d'autres activités et des contraintes inhérentes à celles-ci, ce qui dans la plupart des cas, a entraîné des retards coûteux dans la réalisation du projet.

11.59 Dans bien des cas, les utilisateurs et le personnel du MAS directement concernés par la livraison du produit final n'ont pas joué un rôle majeur constant tout au long de la réalisation du projet. C'est la principale raison pour laquelle, dans certains projets, les objectifs planifiés n'ont pas été atteints et le personnel de production du MAS s'est montré insatisfait des réalisations finales.

11.60 Bien souvent, les projets ont été réalisés sans plan de coordination. En conséquence, on a procédé à l'élaboration des systèmes sans prendre en considération les besoins d'ensemble du personnel de production du MAS et des utilisateurs.

11.61 On n'a pas adopté de méthode uniforme pour établir les coûts de réalisation des projets et en surveiller la réalisation. Bien souvent, les méthodes auxquelles on a eu recours n'offraient pas une ventilation suffisamment détaillée des activités pour en permettre le contrôle ou pour imputer au projet tous les coûts s'y rapportant réellement. Par conséquent, des dépassements de crédits, des économies de coûts inférieures aux prévisions et des retards d'exécution sont souvent passés inaperçus.

11.62 Les projets n'ont pas été précisés avec suffisamment d'objectifs intermédiaires. Cela en aurait pourtant facilité la gestion. Lorsque les objectifs d'un projet sont très vastes, il peut être pratiquement impossible d'en surveiller les progrès ou d'en déceler les retards d'exécution.

11.63 Les employé(e)s du MAS qui oeuvrent au développement des systèmes informatiques sont issus de milieux technologiques divers où l'on utilisait des ordinateurs provenant de divers fabricants. Peu de ces employés ont eu l'occasion d'acquérir l'habileté requise pour susciter un échange efficace avec les usagers dans un contexte à technologie unique, contexte avec lequel ils ne sont pas encore familiers.

11.64 Les gestionnaires du MAS ont récemment établi une politique visant à améliorer la façon dont les projets de développement des systèmes sont lancés et gérés.

1er dossier : Base de données du service de paye de la fonction publique

11.65 Le but de ce projet, lancé en 1978 et dont la mise en oeuvre était prévue pour 1979, était d'élaborer un fichier historique automatisé des opérations relatives à la liste de paye qui remplacerait le système manuel des fiches de comptes alors en usage. Les renseignements réunis dans cette base de données devaient permettre de calculer la paye rétroactive et de fournir des données au nouveau système des cotisants et des retraités. Selon les premières estimations du projet, les économies annuelles ainsi réalisées devaient s'élever à 900 000 , tandis que les frais de développement s'élèveraient à environ 150 000 .

11.66 Les premiers travaux de mise en place du système ont été effectués entre 1981 et 1983; c'est alors qu'on a découvert que les besoins du système des cotisants avaient changé et que le système n'était plus en mesure de répondre aux besoins de l'utilisateur. Le programme a donc été retravaillé et, au début de 1983, on procédait à une nouvelle mise en place. Cependant, il y a eu tellement de problèmes relatifs à la qualité des données emmagasinées qu'il a fallu recommencer une fois de plus au début de 1984. Aujourd'hui encore, les utilisateurs sont sceptiques en ce qui concerne la qualité des données et considèrent que le système exige encore trop d'interventions manuelles.

11.67 Le système fournit des données au système des cotisants, mais il n'a pas remplacé le système manuel des fiches de compte et les informations qu'on y trouve ne sont pas d'une grande utilité pour le calcul de la paye rétroactive. Les coûts de développement, cinq fois plus élevés que prévu, ont atteint 800 000 au total.

Dossier 2 : Système des cotisants du régime de pensions de retraite de la fonction publique

11.68 Ce projet a été instauré en 1976 dans le but de fournir une base de données sur la paye et la pension qui pourrait servir à calculer automatiquement le montant des prestations. L'évaluation initiale des coûts prévoyait des coûts de développement de 550 000 , et des coûts annuels d'exploitation de 190 000 .

11.69 Tout au long du projet, les objectifs ont été modifiés maintes fois. À la fin de 1978, la conception détaillée était terminée, mais elle se limitait à la tenue d'un dossier sur les cotisants. Le projet global a été divisé en plusieurs sous-projets.

11.70 Le projet original redéfini a été achevé au début de 1981. L'évaluation après la mise en oeuvre du système a indiqué qu'aucune économie n'a été réalisée et que le système a même nécessité du travail additionnel de la part des commis. Les coûts annuels d'exploitation dépassaient les prévisions, de 950 000 . Le projet visant à automatiser le calcul des prestations a également connu des changements de définition et de date d'échéance.

11.71 La Direction des pensions de retraite n'est pas satisfaite du système parce que la qualité des données laisse à désirer, que les coûts de la dotation sont plus élevés qu'avant la mise en oeuvre du système et qu'il n'y a pas de piste de vérification valable. En conséquence, le personnel chargé des opérations éprouve des réticences à l'utiliser.

Dossier 3 : Système d'entrée en direct de la paye de la fonction publique

11.72 Ce projet qui a vu le jour en 1981, avait pour objectif d'améliorer la productivité du processus de la paye en réduisant la paperasserie administrative échangée entre le MAS et les autres ministères. Le plan d'élaboration incluait l'établissement d'un système modèle. Les coûts estimatifs du développement étaient évalués à 440 000 en tout. Ce projet a été plus tard combiné à celui de l'élaboration des normes sur les paiements en direct. Les coûts de développement combinés étaient alors évalués à 940 000 .

11.73 En 1984, l'évaluation du projet-pilote de la paye en direct révélait que le nouveau système avait accéléré sensiblement le temps de traitement et exigeait moins de travail pour la saisie des données. À l'étape du projet-pilote, les utilisateurs ont participé au perfectionnement du système. En conséquence, ceux qui ont été interrogés sur le sujet ont fait savoir que le système était très utile et qu'ils ne voudraient pas retourner au système manuel. Les coûts finaux de réalisation se sont élevés à 1 170 000 . L'introduction des données de la paye en direct a été élargie et se fait maintenant dans plus de 20 autres ministères.

Dossier 4 : Paiement des comptes à la date d'échéance

11.74 Le projet sur le paiement à la date d'échéance a débuté en 1985. Il avait pour objet de soutenir la décision du gouvernement de rendre plus économique la gestion de la trésorerie en prévoyant pour l'ensemble du gouvernement les paiements aux fournisseurs à la date d'échéance, en automatisant le paiement des intérêts sur les comptes en souffrance et en fournissant des rapports sur cette activité de manière à respecter la politique du Conseil du Trésor sur cette question.

11.75 En réponse aux exigences du Conseil du Trésor, le projet devait, à l'origine, prendre fin en mars 1986. En raison du temps limité dont on disposait, on a dû passer outre aux procédures normales d'élaboration. Ni le document officiel de mise en marche du projet ni les documents de conception ni les devis qui l'accompagnent généralement n'ont été préparés. On a souvent apporté des changements majeurs aux caractéristiques fonctionnelles sans les étayer de façon appropriée.

11.76 Le projet est maintenant complet et la direction du MAS croit qu'il satisfait aux objectifs qui avaient présidé à son élaboration. Cependant, nous avons remarqué

que le système ne fournit pas de liste détaillée pour documenter les soldes de fin de mois des comptes créditeurs. Sans ces listes, le rapprochement de ces soldes par les ministères, qui est une étape importante de l'établissement des Comptes du Canada, n'est pas fait de façon économique ni efficace. Le MAS, en collaboration avec le Bureau du contrôleur général et d'autres ministères, cherche des moyens de présenter une méthode automatisée de rapprochement de ces soldes.

Contrôle du soutien informatique

11.77 Le soutien informatique joue un rôle clé relativement à la fourniture de biens et services. La gestion efficace de l'automatisation repose dans une large mesure sur la qualité des contrôles de gestion qui lui sont appliqués. Aussi, avons-nous axé notre étude sur la qualité des systèmes de contrôle qu'exerce la Direction générale des systèmes d'information (DGSI) sur le soutien informatique. Ce soutien informatique, la direction générale le fournit pour tous les produits et services du MAS.

11.78 Nous avons examiné les systèmes de contrôle de gestion en place dans les domaines de la planification, de la production, des applications, des ressources humaines et de l'administration. L'objectif de cette étude était d'évaluer si les systèmes de contrôle existants étaient équilibrés et constituaient une aide suffisante pour la gestion.

11.79 Nous avons trouvé que les systèmes de contrôle de la gestion n'étaient pas tous du même niveau. Les contrôles liés à la compréhension des besoins des usagers, à la planification et à l'établissement des priorités face aux changements à apporter aux systèmes informatiques, à la gestion du système et de leur perfectionnement, à la gestion des ressources humaines et à la prévision d'un plan de récupération ainsi que les systèmes d'information de gestion laissaient à désirer. Les controles de base qui agissent comme mécanismes de contrôle des ressources sont satisfaisants. Mais ceux liés à leur gestion ne le sont pas.

11.80 À titre d'exemple, dans le domaine de la planification, il y a eu contrôle adéquat sur la documentation à l'appui des principaux projets d'applications, sur le choix de la technologie appropriée pour soutenir les applications et sur l'établissement des méthodes de révision, d'approbation et de mise à jour des plans. Cependant, nous avons remarqué que les systèmes de contrôle sont absents ou faibles dans plusieurs secteurs clés, par exemple :

-l'établissement des priorités pour les possibilités qu'offre le système, y compris certaines données telles que l'analyse financière et l'analyse des risques;

-l'établissement de procédures pour évaluer les coûts des projets, compte tenu de la technologie utilisée, des besoins des usagers et des besoins en équipement;

-l'établissement des besoins en information à long terme et l'élaboration des plans pour y satisfaire;

-l'établissement d'une stratégie pour faire participer les usagers à la planification et à la mise en oeuvre des applications.

11.81 Dans le domaine de la production, les systèmes de contrôle étaient faibles sous l'aspect des méthodes de récupération (fichiers de sauvegarde et d'appoint), de la coordination des changements à apporter aux systèmes de production et à l'égard de la comptabilité de prix de revient.

11.82 Dans le domaine des applications, nous avons trouvé que les procédés étaient insuffisants pour s'assurer que l'on tire profit du projet et que les usagers participent à la conception et à la planification des systèmes. Il n'y avait pas de système d'information efficace qui fournisse à la direction une information adéquate sur les coûts et les ressources des applications. Cela réduit quelque peu la marge de manoeuvre de la direction en ce qui a trait à la surveillance et au contrôle des dépenses dans ce domaine.

11.83 Dans le domaine des ressources humaines, les contrôles qui ont trait aux exigences de base imposées par le système d'emploi du gouvernement fédéral étaient appropriés. Cela était particulièrement évident au plan des habiletés requises pour des niveaux précis de dotation, des critères de rendement pour les responsabilités inhérentes aux tâches et des programmes de recrutement susceptibles d'attirer des candidats qualifiés. Mais il n'y avait pas de systèmes de contrôle de gestion destinés à s'assurer un éventail approprié de compétences parmi le personnel de la DGSI; ces systèmes d'information comprennent des moyens pour établir les besoins de compétences, collectifs ou individuels, en technologie de l'information, à la direction générale, à savoir les compétences techniques, fonctionnelles et de gestion. Ces systèmes permettent également de faire des examens du rendement fondés sur les évaluations de projets.

11.84 Le MAS a récemment cherché des moyens d'améliorer la productivité des 800 personnes qui travaillent à la Direction générale des systèmes d'information. On étudie également la rentabilité de diverses options de sous-traitance. Ces initiatives ont déjà eu pour conséquence une réduction de 88 années-personnes.

11.85 Enfin, dans le domaine de l'administration, nous avons trouvé que les systèmes de contrôle étaient faibles pour ce qui est de la communication aux usagers et au personnel des changements apportés aux systèmes, et relativement à la budgétisation des projets, aux systèmes de mesure du rendement et de comptabilité de prix de revient.

11.86 L'information sur les coûts reliés aux systèmes informatiques est un outil de gestion essentiel pour contrôler les coûts informatiques et la planification financière. Sous ce rapport, nous avions étudié les principaux systèmes d'établissement de rapports qui fournissent à la direction générale de l'information sur le coût des systèmes informatiques. Ce sont le système intégré d'information financière et le système de gestion des projets.

11.87 Nous croyons que les systèmes d'information de gestion actuels ne fournissent pas au ministère une information cohérente ou complète sur les coûts d'élaboration des systèmes informatiques ainsi que sur les activités de maintenance et de production. En conséquence, les gestionnaires ne peuvent adéquatement surveiller et contrôler les activités. En outre, la haute direction a trop peu d'information pour prendre des décisions relatives à la planification stratégique. Voici quelques exemples :

-Le système ministériel ne permet pas de comptabiliser ni de présenter les coûts par étape de projet, tâche ou système.

-Les coûts relatifs à la durée utile ne sont pas disponibles.

-Les frais généraux et certains éléments des coûts informatiques, tels la saisie des données et les opérations, ne sont pas imputés aux systèmes individuels.

-Rien ne garantit que tous les coûts directs ont été inscrits dans le système de gestion du projet parce qu'aucun rapprochement n'a été fait avec le système intégré.

-Il y a des incohérences dans le système de gestion de projets quand il s'agit de rendre compte des services professionnels contractuels, et d'autres dépenses connexes, ainsi que de l'établissement des tarifs d'utilisateurs. La méthode comptable n'est pas la même dans tous les services de la direction générale.

-Les coûts de maintenance et de production ne sont pas comptabilises de façon distincte selon les différentes applications et les différents systèmes.

11.88 Le MAS a commencé à élaborer des mesures en vue de régler plusieurs des
problèmes ci-dessus.

Dépenses relatives à l'automatisation

11.89 Le MAS investit considérablement dans la technologie informatique. Les coûts directs dans ce domaine pour les années 1984 à 1987 ont augmenté, passant de 65 millions à 80 millions de dollars. Cela représente environ un quart des dépenses totales du MAS visées par cette vérification portant sur ces trois années.

11.90 La pièce 11.10 est une analyse de la façon dont cet investissement en technologie de l'information se fait pour ce qui est de la conversion à une technologie unique, de la production (exploitation des ordinateurs), de la maintenance et du perfectionnement du système ainsi que de l'élaboration de nouveaux systèmes.

11.91 Le pourcentage des fonds dépensés à l'égard des diverses composantes de la technologie de l'information est demeuré stable au cours des années. Le pourcentage peu élevé des dépenses consacré à de nouvelles activités d'élaboration, soit environ 7 p. 100, révèle que l'accent a été mis sur les opérations quotidiennes. À notre avis, si l'on maintient cette structure de dépenses, cela va contribuer à une baisse de la qualité des systèmes du ministère.

Rôle de la direction

11.92 Dans une organisation de la taille du MAS, où plus de 800 années-personnes participent au développement, à la maintenance et à l'exploitation des systèmes informatiques, ce doit être un des buts constants de la direction de fournir un soutien informatique rentable.

11.93 Voici certaines des tâches importantes qui caractérisent une saine gestion du soutien informatique :

-établir de manière très précise les besoins en soutien informatique quand les coûts le justifient;

-élaborer et mettre en oeuvre une automatisation qui satisfasse aux besoins du personnel de production et des autres utilisateurs et qui réponde aux attentes de la direction en matière d'économie de coûts;

-élaborer un soutien automatique de grande qualite et le mettre en oeuvre à temps et dans les limites du budget;

-élaborer un modèle de dépenses où l'on équilibre les besoins opérationnels quotidiens et les nouvelles possibilités du système;

-avoir recours aux systèmes d'information sur le rendement pour surveiller les coûts de l'automatisation;

-se doter d'une équipe polyvalente compétente au plan des ressources humaines;

-établir des rapports hiérarchiques clairs et efficaces pour la prestation des services de soutien en automatisation.

11.94 Si la direction du MAS doit améliorer la qualité et l'importance de son soutien informatique et augmenter le contrôle qu'elle exerce sur celui-ci, si elle veut améliorer son dossier en ce qui a trait au développement des systèmes et obtenir la valeur maximale en contrepartie de ses dépenses en matière d'automatisation, les caractéristiques d'une gestion saine de l'automatisation doivent étre précisées et concrétisées davantage.

Gestion et contrôle financiers

11.95 L'Étude de la gestion et du contrôle financiers menée dans tout le gouvernement, dont il est question au chapitre 4, fait la distinction entre le contrôle financier et la gestion financière. Le contrôle financier implique que les biens du gouvernement doivent être consignés et protégés, que les données comptables doivent être exactes et fiables et que les fonds doivent être dépensés aux seules fins indiquées et dans les limites approuvées par le gouvernement. Tout ceci est réalisé grâce à de bons systèmes de contrôle interne conçus pour fournir des vérifications internes et le contrôle comptable sur les opérations financières. La gestion financière est un concept plus moderne qui exige que les ressources soient gérées de façon économique, efficiente et de manière efficace, et non pas seulement contrôlées. Pour qu'il y ait bonne gestion financière, il faut satisfaire à deux critères. Tout d'abord, les décideurs doivent avoir toute l'information nécessaire pour allouer les ressources et gérer les opérations en tenant compte de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. Deuxièmement, les gestionnaires doivent rendre compte de la façon dont ils utilisent les ressources qu'on leur a attribuées.

11.96 Nous nous sommes fondés sur le travail de vérification effectué, y compris les sondages de corroboration et les sondages de conformité suivis pour les Comptes publics annuels, ainsi que sur les conclusions des récents rapports de vérification interne du MAS. Nous n'avons rien relevé qui indiquerait des lacunes importantes dans les systèmes de contrôle financier, ou à l'égard de l'exactitude, de l'opportunité et de l'intégralité des produits visés par la présente vérification, à l'exception de nos préoccupations exposées au paragraphe 11.76.

11.97 Cependant, tout au long du présent chapitre, nous avons décrit des situations où les outils requis pour une saine gestion financière sont insuffisants ou manquants. Nous croyons que ces faiblesses ont largement contribué aux prix élevés des produits.

11.98 Dans la partie réservée à la gestion de la productivité, nous avons fait la remarque que le MAS n'a pas récemment établi de comparaisons du coût de ses produits avec celui d'autres organisations similaires. Nous avons également remarqué que le MAS ne surveille pas la productivité relative de son réseau de bureau de district des Services et ne dispose pas de systèmes de mesure du rendement adéquats.

11.99 Dans la partie sur la gestion de l'automatisation, nous avons décrit diverses lacunes du point de vue de la gestion financière liées à la qualité de l'automatisation, au perfectionnement de la technologie, au développement de systèmes informatiques et au contrôle des coûts des activités de soutien informatique.

11.100 La responsabilité financière, un autre outil important de gestion financière, est assumée auprès du Parlement et des organismes centraux par la présentation de renseignements dans la partie III du Budget des dépenses et dans le cadre du plan opérationnel.

11.101 Dans le cas d'une organisation de services telle que le MAS, les députés devraient recevoir une information qui leur permettrait d'évaluer si ces services sont fournis de manière rentable. Nous avons trouvé que l'information de la partie III, centrée sur la structure organisationnelle, n'arrive pas à donner une image claire de la nature et des coûts des services ou produits fournis par le MAS. Nous croyons que les députés devraient connaître les coûts des produits importants du MAS.

11.102 Les indicateurs de rendement utilisés pour justifier les ressources dans la partie III ne sont pas significatifs. Par exemple, sous la rubrique Opérations régionales, les indicateurs fournissent de l'information sur le volume des paiements ainsi que la productivité moyenne par «année-personne directe». Ces indicateurs combinent des produits qui ne sont pas reliés entre eux; par exemple, le volume des paiements indiqué est de 140 millions de chèques, mais 95 millions de ces chèques sont des paiements socio-économiques, (chèques d'allocation familiale, sécurité de la vieillesse, etc.). Seulement 60 des 2 100 années-personnes du réseau des bureaux de districts des Services sont consacrées à l'émission de ces paiements. En revanche, environ 11 millions de chèques de paye de la fonction publique sont traités par 650 années-personnes. Les ressources ne peuvent être justifiées adéquatement au moyen de pareils indicateurs globaux ou cumulés.

11.103 Le cadre du plan opérationnel, qui doit fournir aux organismes centraux l'information sur le lien entre les résultats et les ressources, souffre des mêmes lacunes. Nous avons remarqué que l'état des résultats du ministère est trop général et se situe à un niveau trop élevé pour que l'on tienne les gestionnaires comptables de leur rendement.

11.104 De plus, les exposés auxquels a recours le MAS dans son cadre du plan opérationnel ne font pas le lien entre les ressources et les résultats.

11.105 Les ressources humaines constituent le plus gros facteur de dépenses du MAS. Mais les systèmes d'information de gestion actuels du Secteur des opérations régionales ne fournissent pas à la direction les outils adéquats pour étayer leurs besoins

en ressources humaines. En conséquence, la critique du budget effectuée par le secteur financier devient, à notre avis, inefficace.

11.106 Même si nous pensons que la gestion financière est une responsabilité conjointe des cadres supérieurs du ministère, c'est l'agent principal des finances qui devrait être le premier responsable de la gestion financière parmi les cadres supérieurs. Par conséquent, le groupe de la haute direction doit demander que les systèmes d'information de gestion soient parfaitement au point et mis en oeuvre et l'agent principal des finances doit s'en assurer.

Conclusions et recommandations

11.107 Le MAS a un certain problème de productivité. En effet, tout en maintenant une qualité satisfaisante de produits, il n'a pas accordé assez d'attention à leurs coûts et n'a pas exploité au maximum tous les avantages de l'automatisation.

11.108 Au cours des dernières années, le MAS a réduit de 800 le nombre global de ses années-personnes. Environ la moitié de son budget années-personnes est visée par la présente vérification. Le MAS a également mis en oeuvre de nouvelles politiques et élaboré un certain nombre de nouveaux projets. Toutes ces mesures devraient contribuer à diminuer le coût des produits à l'avenir. La direction aura encore à relever un défi de taille : améliorer davantage la productivité.

11.109 Pour relever ce défi avec succès tout en maintenant la qualite actuelle des produits, le ministère des Approvisionnements et Services devrait :

-se fixer des objectifs de coûts et de qualité pour tous les produits, qui soient semblables aux normes en usage dans les organismes semblables, et élaborer les plans pour les atteindre;

-établir des rapports hiérarchiques clairs et efficaces concernant le coût et le rendement de chaque produit en vertu du nouveau plan;

-s'assurer que les compétences appropriées sont mises à profit pour l'élaboration et l'exécution de ces plans;

-élaborer des systèmes automatisés capables d'atteindre les objectifs prévus en matière de coût et de qualité;

-élaborer des outils d'information adéquats dans le domaine de la comptabilité des prix de revient et des systèmes de mesure de la performance en vue de contrôler le rendement de chaque gamme de produits;

-engager des ressources en vue de la mise en oeuvre réussie et en temps voulu de ces plans.

11.110 C'est un défi majeur sur le plan de la gestion des ressources humaines et de l'automatisation que de réaliser d'importants gains de productivité tout en tirant pleinement profit des avantages de l'automatisation et en maintenant la qualité des produits. Pour ce faire, il faudra du temps, des efforts ainsi que l'appui du Conseil du Trésor, du Bureau du contrôleur général et de l'ensemble des clients du MAS. Nous croyons que les économies que le gouvernement pourrait en retirer valent ce temps, ces efforts et ces appuis.

Commentaire du ministère : *Le ministère constate que nombre de conclusions et de recommandations formulées par le vérificateur général correspondent aux conclusions qu'a déjà faites la direction et justifient les initiatives qui ont déjà été prises ou qui le sont en ce moment.*

Le MAS a reconnu, il y a plusieurs années, que les Systèmes de la paye et des pensions de retraite de la fonction publique étaient désuets, que leur exploitation et leur utilisation étaient coûteuses et qu'ils ne tiraient pas suffisamment parti d'une technologie actuelle et uniforme. Il a aussi reconnu que, pour corriger ces lacunes, il fallait d'abord mettre en harmonie les diverses technologies utilisées. Cette mesure a été prise en 1980-1981 et se terminera cet automne. L'adoption d'une technologie unique est très prioritaire pour les ressources de développement disponibles et constituait une condition préalable à tout autre développement.

Le ministère a mis sur pied un plan conceptuel de Système de rémunération de la fonction publique qui tirera davantage parti de la nouvelle technologie et qui réduira considérablement les coûts. Nous sommes en train de mettre la dernière main aux estimations des économies de coûts. Selon nos évaluations, ces économies n'atteindront pas les estimations contenues dans le Rapport du vérificateur général. La direction est d'avis que le vérificateur général, en effectuant sa vérification, n'a pas tenu compte de manière adéquate de l'incidence des coûts sur les facteurs environnementaux mentionnés. Selon nous, ces facteurs rendent unique le système fédéral. Nous avons fait les premières démarches en vue d'obtenir les autorisations nécessaires pour que ce plan se réalise aussi rapidement que possible.

Le ministère a toujours mis l'accent sur l'importance du service offert à ses clients et il continuera de le faire, à moins d'avis contraire de la part du Conseil du Trésor; il a ainsi fait en sorte que les paiements soient versés et les autres services offerts de façon ininterrompue. L'optimisation des ressources et la productivité sont des considérations des plus importantes auxquelles nous nous attacherons davantage. Cependant, afin de relever le défi que présentent des systèmes complexes exigeant une automatisation plus poussée, le MAS ne songe ni à agir avec précipitation, ni à assumer un risque élevé d'échec inacceptable.

Le ministère se rend compte a quel point l'automatisation a une incidence sur ses effectifs à la fois en tant qu'individus poursuivant une carrière et, collectivement, en tant qu'équipe constituant l'atout le plus valable qui lui permet d'atteindre une production rentable. Le ministère, tout en étant très fier des récents gains de productivité, reconnaît que ces gains sont réalisables grâce à la collaboration et au soutien de ses employés. Il reconnaît qu'il devra consacrer le temps et les ressources nécessaires s'il veut aborder cet aspect humain. Il s'inquiète particulièrement de la formation nouvelle à dispenser au personnel et de la désorganisation qu'entraîne un réseau national de bureaux.

Pour ce qui est des systèmes de la comptabilité de prix de revient et de mesure de la performance, le Bureau du vérificateur général a effectué sa vérification à un moment de transition majeure sur le plan de l'organisation du ministère et dans le domaine de la technologie. Lors de l'intégration des Approvisionnements et des Services, sous l'égide d'un seul sous-ministre, on a constaté que les divers organismes étaient dotés de systèmes différents et présentant des lacunes. Les systèmes de coût et de mesure du rendement étaient dispendieux et faisaient une forte utilisation de main-d'oeuvre, et les normes de travail étaient dépassées. Il a été décidé, en 1985, d'abandonner ces systèmes et de les remplacer par des systèmes nouveaux et plus efficients qui correspondraient aux activités des nouveaux organismes. Le nouveau système de comptabilité de prix de revient du ministère entrera en vigueur à temps pour l'exercice 1988-1989 et permettra d'établir le prix de revient des produits et des procédés dans l'ensemble des organismes. À compter du 1er janvier 1988, un nouveau système d'information de gestion sur les opérations régionales permettra d'effectuer des comparaisons de mesure du rendement entre les divers bureaux.

Le nouveau processus de planification qui vise les produits et services d'information fournis par le ministère est particulièrement important. Les rôles et responsabilités y sont plus clairement définis pour faire en sorte que les stratégies relatives aux produits, à la prestation des services et à la technique convergent toutes vers le même but.

En collaboration avec les ministères clients et des organismes centraux, le ministère a pris récemment un certain nombre d'initiatives en vue d'assurer une gestion rationnelle des projets, une meilleure productivité et une communication des coûts. Ces initiatives comprennent également un nouveau système standardisé de gestion des projets.

Toutes ces initiatives permettront d'améliorer la communication de l'information destinée au Parlement au moyen d'un cadre du plan opérationnel et d'une Partie III révisés. Ce travail se fait en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Tresor en réponse à la politique du gouvernement concernant l'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des dirigeants.

Il existe maintenant des occasions de fournir de manière plus efficiente de meilleurs services et produits. Grâce à cette efficience, nous pourrons transférer, de l'entretien au développement, le financement de manière à obtenir d'autres améliorations en dépit du climat de restrictions dans lequel le gouvernement mène ses activités. Le ministère s'engage à profiter de ces occasions de concert avec les organismes centraux et les ministères clients intéressés.

LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ NATIONALE
ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

Table des matières

	Paragraphe
Introduction 12.1	
Description du ministère 12.3	
Programmes de santé	
Étendue de la vérification 12.5	
Questions à porter à l'attention du Parlement	12.7
Réglementation des médicaments	
Historique 12.10	
Étendue de la vérification 12.14	
Approbation des présentations de drogues nouvelles	12.15
Mise en circulation de médicaments en cas d'urgence	12.26
Surveillance des réactions fâcheuses aux médicaments	12.30
Inspection des usines de fabrication de médicaments	12.37
Services de santé des Indiens et des populations du Nord	
Historique 12.38	
Étendue de la vérification 12.41	
Évaluation des besoins en matière de soins de santé	12.42
Prestation des soins de santé	
Auxiliaires et professionnels de la santé	12.50
Services de santé non assurés	12.52
Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les autochtones	12.68
Établissements de santé 12.77	
Transfert de la responsabilité 12.88	
Assurance-santé	
Historique 12.90	
Étendue de la vérification 12.95	
Critères et conditions 12.96	
Surveillance 12.97	
Mesures prises en cas de non-conformité	12.101
Rapports au Parlement 12.106	

Paragraphe

Condition physique Canada
Historique 12.112
Gestion et contrôle financiers 12.115
Efficacité et efficience du système d'exécution 12.122

Étude de la gestion et du contrôle financiers
Étendue de la vérification 12.132
Constatations de 1974-1976 12.134
Évolution depuis cette date 12.135
Constatations de 1987 12.139
Gestion financière 12.141
Information au sujet des nouvelles initiatives
Mesures de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité
Responsabilité financière vis-à-vis du Parlement, du Conseil du Trésor et des gestionnaires ministériels
Contrôle financier 12.149
Protection des biens
Exactitude des données comptables
Dépenses conformes aux fins prévues
Dépenses dans les limites des crédits

Pièces

12.1 Ressources financières et humaines - 1986-1987
12.2 Vérification intégrée de 1987 - Programmes de santé - Étendue de la vérification
12.3 Bureau des médicaments humains prescrits - Arriéré annuel des présentations au 31 mars, 1981 à 1986
12.4 Santé nationale et Bien-être social - Dépenses par type, 1986-1987

12

LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

Introduction

12.1 Le présent chapitre porte sur les résultats de notre vérification intégrée des programmes de santé du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Nous y présentons également les résultats de l'examen de la gestion et du contrôle financiers du ministère, effectué dans le cadre d'une étude d'envergure gouvernementale à ce sujet, et dont il est question au chapitre 4.

12.2 Les résultats d'autres travaux de vérification au sein du ministère sont présentés ailleurs dans le rapport. Parmi ces travaux, notons le suivi de la vérification, en 1985, de la gestion des régimes publics de retraite (chapitre 16), une vérification spéciale de la protection civile (chapitre 15), ainsi que la vérification d'un grand projet d'immobilisation, soit le Parc Olympique Canada (chapitre 15 également).

Description du ministère

12.3 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social est chargé de questions relevant du Parlement dans le domaine de la promotion et de la préservation de la santé, de la sécurité sociale et du bien-être social de la population du Canada. Les responsabilités ministérielles incluent la sécurité du revenu pour les individus et les familles; les services sociaux essentiels, notamment pour les Canadiens défavorisés du point de vue socio-économique; l'universalité d'accès pour tous les Canadiens à des services de santé de qualité; la protection contre la maladie et les dangers de l'environnement; la promotion, l'encouragement et le développement de la condition physique et du sport amateur; ainsi que l'aide à la planification et à l'organisation des XVes Jeux Olympiques d'hiver.

12.4 Le ministère a sept directions générales responsables de programmes et quatre directions générales administratives. Les directions générales chargées des programmes ont de tout temps joui d'un niveau d'autonomie élevé, en partie à cause de la diversité de leurs activités. Les ressources humaines et financières de Santé et Bien-être social Canada pour 1986-1987 sont données à la pièce 12.1.

Programmes de santé

Étendue de la vérification

12.5 Nos travaux de vérification ont surtout porté sur la gestion des principaux programmes de santé du ministère. La pièce 12.2 illustre l'étendue globale de notre vérification.

12.6 Nous avons présenté au ministère, sous forme de rapports de projets, nos recommandations et observations détaillées au sujet de chaque programme. Les questions signalées dans le présent chapitre sont seulement celles que nous considérons dignes d'intérêt pour le Parlement.

Questions à porter à l'attention du Parlement

12.7 Dans nombre de secteurs examinés, le ministère possède de bons systèmes et de bonnes méthodes. Par exemple, la Direction générale des services et de la promotion de la santé a des procédés bien établis pour l'examen, l'approbation et la surveillance des projets financés dans le cadre ses programmes de subventions et de contributions et autres programmes. Les dépenses annuelles dans ce domaine dépassent les 50 millions de dollars.

12.8 D'autres secteurs ont toutefois besoin d'améliorations, mais nous croyons que, dans la plupart des cas, on prend des mesures appropriées pour corriger la situation. Par exemple, le ministère est récemment passé à l'action pour accroître la productivité dans le processus d'inspection des usines de fabrication d'aliments et de médicaments. Parmi les mesures mises, notons l'introduction de robots pour effectuer les analyses de laboratoire routinières (voir photo). Les robots peuvent fonctionner 24 heures par jour, ce qui permet de réduire les frais de fonctionnement. Le ministère a également informatisé d'autres procédures d'analyse des médicaments; il en a résulté une augmentation de 25 p. 100 dans l'efficience du traitement des spécimens de laboratoire dans certains cas. Bien que la productivité puisse encore être améliorée, par exemple en utilisant à meilleur escient les ressources d'inspection, le ministère prend des mesures raisonnables pour améliorer l'efficience dans ce secteur.

12.9 Nous croyons néanmoins que les points suivants, qui sont examinés de plus près dans le présent chapitre, devraient être portés à l'attention du Parlement.

-**Règlementation des médicaments.** En dépit d'innombrables pressions externes, les mesures prises par le ministère pour réduire les retards dans l'examen et l'approbation des présentations de drogues nouvelles et pour éliminer les arriérés de travail dans ce secteur n'ont pas encore été efficaces. Ces arriérés continuent d'augmenter à un rythme alarmant; ils ont augmenté de 69 p. 100 de 1985 à 1986 seulement. Ce problème est un sujet de préoccupation majeur de l'industrie pharmaceutique. De plus, les

procédures pour surveiller les réactions fâcheuses aux médicaments et pour suivre les médicaments non approuvés dont l'utilisation est permise en cas d'urgence ne sont pas suffisantes. Ainsi, certains Canadiens pourraient être exposés à des risques inutiles.

-**Services de santé des Indiens et des populations du Nord.** La population visée par ces programmes est complexe et diverse. Cet élément, plus le fait que la politique gouvernementale empêche la prestation entièrement efficiente de certains services importants, rend l'activité des Services de santé des Indiens et des populations du Nord difficile à gérer et à contrôler. Malgré des recommandations de l'intérieur et de l'extérieur pour les améliorer, les systèmes actuels de planification, d'évaluation et d'information de gestion comportent tellement de lacunes que le ministère ne peut être certain que la distribution des services de santé aux Indiens inscrits, aux Inuit et aux populations du Nord est convenable. En outre, le ministère fournit certains services, dont le coût est estimé à plus de 40 millions de dollars par année, qui devraient normalement être défrayés par les provinces et les territoires. Nous avons relevé certains cas de construction d'établissements de santé avec une capacité excédentaire.

-**Assurance-santé.** Des paiements de transfert annuels de quelque 7 milliards de dollars sont effectués sous réserve que les régimes d'assurance-maladie des provinces soient conformes aux exigences de la Loi canadienne sur la santé. Le ministère doit mieux surveiller le degré de cette conformité et en rendre compte.

-**Condition physique Canada.** Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social ne s'est pas suffisamment préoccupé des principes d'efficience et d'efficacité dans son programme de contributions de 8 millions de dollars pour la condition physique.

Réglementation des médicaments

Historique

12.10 Il incombe à la Direction générale de la protection de la santé du ministère de reconnaître et de limiter les risques pour la santé attribuables aux aliments, aux médicaments, aux instruments médicaux, aux dispositifs émettant des radiations et à l'environnement. Les activités de la direction générale se répartissent en quatre catégories principales : recherche et analyse visant à relever et à mesurer les risques pour la santé; examen et approbation des produits avant leur mise en marché; établissement de normes et de règlements de contrôle; et surveillance des produits après leur mise en marché et application de la loi.

12.11 L'une des principales responsabilités de la Direction générale de la protection de la santé est d'appliquer la Loi des aliments et drogues. En vertu de cette

loi, il incombe à la direction générale de réglementer les aliments, les médicaments et les instruments médicaux destinés à être utilisés au Canada.

12.12 Pendant l'exercice 1986-1987, la direction générale a dépensé une somme de 135 millions de dollars et elle a utilisé quelque 1 900 années-personnes. Sa charge de travail annuelle comprend le traitement de plus de 2 500 présentations concernant les médicaments, les additifs alimentaires et les instruments médicaux nouveaux, l'inspection de quelque 240 usines de fabrication de médicaments et de plus de 2 000 usines de fabrication de denrées alimentaires, l'analyse d'échantillons de 15 000 produits pharmaceutiques commercialisés, et l'exécution de 38 000 essais de laboratoire sur 14 000 échantillons d'aliments.

12.13 Dans les trois secteurs, c'est-à-dire les aliments, les médicaments et les instruments médicaux, on accuse de graves retards et des arriérés de travail au niveau de l'examen et de l'approbation des présentations de produits nouveaux, et les délais réglementaires prévus pour le traitement de ces présentations ne sont pas respectés. Cette situation s'explique en partie par la fixation de délais irréalistes. Elle s'explique aussi par une augmentation de la charge de travail et par l'application de pratiques de gestion inefficaces. Dans les trois secteurs, des améliorations étaient en voie d'application. Dans celui des aliments et celui des instruments médicaux, ces améliorations commençaient à se traduire par des réductions dans les arriérés de travail et les délais d'exécution. Toutefois, les mesures de la direction n'avaient pas le même effet dans le secteur des médicaments; de fait, les retards et les arriérés augmentaient à un rythme alarmant.

Étendue de la vérification

12.14 Nous avons passé en revue le procédé d'examen et d'approbation des présentations de drogues nouvelles, ainsi que les mesures prises pour l'améliorer. Nous avons également examiné la façon dont le ministère assure la gestion de son programme d'autorisation de médicaments en cas d'urgence. Enfin, nous avons examiné les renseigne-ments dont les cadres se servent pour surveiller les réactions fâcheuses aux produits pharmaceutiques approuvés et nous avons jeté un coup d'oeil sur la façon dont les usines de fabrication de médicaments sont inspectées.

Approbation des présentations de drogues nouvelles

12.15 En vertu de la Loi des aliments et drogues, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social est chargé d'examiner les présentations soumises par les fabricants de médicaments au sujet des nouveaux produits qu'ils se proposent de mettre en marché au Canada. Parmi ces produits, il y a des medicaments novateurs, qui sont des produits entièrement nouveaux, jamais commercialisés au Canada auparavent, et des produits dits génériques, qui sont des copies de médicaments approuvés. Pour signifier l'approbation d'un médicament, le ministère délivre un avis de conformité au fabricant intéressé.

12.16 **Retards dans l'approbation des présentations de drogues.** Le ministère reçoit trois principaux types de présentations de drogues :

-Présentation de drogue nouvelle à des fins expérimentales - pour obtenir l'autorisation d'essayer une drogue nouvelle dans des conditions contrôlées avant de la soumettre à des essais cliniques. Ces essais sont suivis d'une présentation de drogue nouvelle.

-Présentation de drogue nouvelle - pour obtenir l'autorisation de mettre un médicament en vente sur le marché canadien.

-Présentation de drogue nouvelle supplémentaire - pour apporter des modifications à un médicament déjà approuvé.

12.17 Le Règlement sur les aliments et drogues prévoit des exigences minimales quant à la documentation qui doit accompagner une présentation de drogue nouvelle. Une présentation doit contenir des données circonstanciées et complexes sur les caractéristiques chimiques et la fabrication du médicament, les résultats des études d'innocuité sur les animaux et les résultats de tous les essais cliniques qui ont été effectués ailleurs dans le monde. Une présentation moyenne peut comporter jusqu'à 100 cahiers d'environ 3 pouces d'épaisseur chacun (voir la photographie).

12.18 Le Règlement obligeait le ministère à répondre à une présentation de drogue nouvelle dans les 120 jours de sa réception, soit par l'émission d'un avis de conformité, soit en faisant connaître à l'intéressé les motifs qui l'incitaient à refuser la mise en marché.

12.19 Le ministère ne respecte pas ce délai depuis plus de cinq ans. Au moment de notre vérification, le délai de réponse moyen à une présentation de drogue nouvelle était d'environ 350 jours. Au début de 1984, après avoir été poursuivi en justice par une firme pharmaceutique pour son incapacité à respecter le délai de 120 jours, le ministère a été contraint d'accorder la priorité au dossier de cette firme. Afin d'éviter d'autres poursuites devant les tribunaux, le gouvernement a décidé de suspendre jusqu'en octobre 1986 la disposition relative au délai de 120 jours. Puis, parce qu'à cette date le ministère était toujours incapable de respecter ce délai, la suspension a été prolongée jusqu'en décembre 1987. On n'a fixé aucun nouveau délai.

12.20 Les retards dans le traitement des présentations de drogues ont été constatés et soulignés par la Commission d'enquête Eastman (1985) sur l'industrie pharmaceutique et par le Groupe d'étude ministériel (1985) sur l'examen des programmes. En outre, au moment de notre vérification, un groupe d'étude ministériel examinait diverses façons d'accélérer le processus.

12.21 Le ministère a pris un certain nombre de mesures, dont l'ajout de quelque 20 années-personnes au service d'examen des présentations de drogues (une augmentation de 18 p. 100) et l'obligation, pour les compagnies, de soumettre un résumé certifié de leurs présentations afin d'en accélérer l'examen. Le ministère s'est fixé un délai d'exécution cible de 60 jours pour les présentations de drogues nouvelles expérimentales (le délai prévu par la réglementation ne s'applique qu'aux présentations de drogues nouvelles, pas aux présentations de drogues nouvelles expérimentales). En outre, plusieurs modifications d'ordre structurel ont été proposées.

12.22 Ces mesures n'ont pas encore aidé à régler le problème. Des retards considérables persistent, et l'arriéré des présentations de drogues qui attendent d'être approuvées continue de prendre de l'importance. Ainsi, le délai nécessaire pour approuver les présentations de drogues nouvelles de prescription pour usage humain est passé de 555 jours en 1984-1985 à 735 jours en 1985-1986, une augmentation de 32 p. 100. Toujours en ce qui concerne ces présentations, la quantité de l'arriéré est passée de 532 en 1981 à 1 512 en 1986, une augmentation de 184 p. 100 (voir la pièce 12.3). Dans la même veine, le délai moyen nécessaire pour approuver une présentation de drogue nouvelle expérimentale était de 130 jours en 1985-1986, une augmentation de 24 jours par rapport à l'année précédente, et un délai deux fois plus long que celui prévu.

12.23 Le ministère attribue ces retards et ces arriérés à un manque de ressources et à une augmentation de la charge de travail annuelle, le nombre de présentations reçues augmentant à un rythme de 8 p. 100 par année. En fait, les plans de travail actuels du ministère sont fondés sur l'hypothèse que les arriérés continueront d'augmenter.

12.24 À notre avis, l'augmentation des arriérés et des retards dans le processus d'autorisation des présentations de drogues ne pourra pas être maîtrisée, à moins que le ministère ne prenne des mesures additionnelles pour corriger la situation. Nous croyons que la gestion du processus d'examen des présentations de drogues peut être améliorée et que le traitement des demandes peut être accéléré au moyen, par exemple, des mesures suivantes :

-Établir des objectifs de productivité et des dates limites. L'arriéré est constitué en large partie de présentations qui attendent d'être examinées pour la première fois. Normalement, chaque présentation est soumise à deux évaluations différentes, l'une pharmaceutique (portant sur les aspects «fabrication» et «chimie») et l'autre clinique (portant sur les aspects médical et biologique), effectuées par quatre évaluateurs différents qui examinent les présentations selon leur ordre d'arrivée. Chaque évaluateur peut se voir confier l'évaluation de plusieurs sortes de présentations. Aucun mécanisme n'étant prévu pour coordonner ces examens, il s'ensuit que les diverses évaluations visant une même présentation se terminent à des moments différents et qu'aucune présentation ne peut être

approuvée tant que la dernière évaluation n'est pas achevée. En outre, aucun objectif n'est fixé quant à la durée normale d'une évaluation.

-Faire en sorte que les présentations soient de meilleure qualité. Selon les évaluateurs, les renseignements contenus dans la majorité présentations sont insuffisants ou insatisfaisants. La direction estime que plus de 90 p. 100 des présentations exigent des éclaircissements ou un complément d'information. On n'a pas étudié de près les raisons de cette piètre qualité des présentations afin d'y remédier. Par exemple, au moment de notre vérification, le ministère n'avait pas distribué de directives à l'intention des fabricants de produits génériques sur la façon de préparer leurs présentations, même s'il semble que ces fabricants ne soient pas tenus de fournir les mêmes renseignements que les fabricants de médicaments novateurs.

-Évaluer si les programmes de formation professionnelle sont suffisants. Aucun programme de formation interne en tant que tel n'est prévu à l'intention du personnel professionnel, et les ressources pour la formation et le perfection-nement à l'extérieur du ministère sont limitées. La plupart des personnes que nous avons interrogées ont souligné la nécessité de se tenir au fait des progrès technologiques dans la création des médicaments.

-Envisager d'autres moyens de mener à terme chaque étape du processus d'autorisation des présentations de drogues. Parmi ces moyens, mentionnons l'automatisation de la communication (des présentations) et du stockage des données, l'impartition des premières évaluations et le recours à des experts-conseils de l'extérieur en vue d'accroître la confiance de l'industrie dans le processus.

-Établir un processus de pourvoi en appel plus indépendant et plus objectif. Lorsqu'une firme reçoit une décision défavorable relativement à sa présentation, son seul recours est de soumettre à nouveau sa demande à une autorité supérieure du ministère. Toutefois, la deuxième évaluation est confiée à la personne qui a recommandé la décision initiale. Il n'y a donc aucun mécanisme pour garantir l'impartialité du processus d'évaluation et de la décision qui s'ensuit.

12.25 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social devrait prendre des mesures pour réduire les arriérés qu'il a accumulés dans l'autorisation des présentations de drogues et améliorer le processus d'examen et d'approbation des présentations, c'est-à-dire qu'il devrait :

-établir des objectifs de productivité et des dates limites pour le processus d'autorisation;

-étudier divers moyens, y compris la publication de directives, visant à faire en sorte que les fabricants de médicaments présentent des renseignements plus complets et de meilleure qualité;

-déterminer si les programmes de perfectionnement professionnel destinés à ses employés sont suffisants;

-envisager divers moyens de simplifier le processus d'examen et d'approbation, comme l'automatisation d'une certaine partie des tâches, l'impartition des premières évaluations et le recours à des experts-conseils de l'extérieur;

-mettre en place un processus de pourvoi en appel plus indépendant et plus objectif.

Commentaire du ministère : *En raison du format et de la complexité variables des présentations, il est difficile d'établir des objectifs de productivité et des délais d'exécution lorsqu'on les attribue aux examinateurs. Les présentations peuvent compter de un à plusieurs centaines de volumes traitant de substances chimiques et d'agents pharmacologiques relativement bien connus ou totalement nouveaux. Les cadres hiérarchiques répartissent le travail de révision en se basant sur leur évaluation des compétences dans les domaines cliniques et pharmaceutiques et surveillent constamment les progrès des travaux, les gestionnaires cliniques se chargeant de coordonner les aspects clinique et pharmaceutique du processus d'examen des présentations.*

Grâce à ses rapports avec l'industrie et à la publication de directives sur la préparation et le contenu des présentations, le ministère a beaucoup amélioré la qualité des présentations qui lui sont communiquées par les fabricants. La nécessité d'obtenir des compléments de données en sus des présentations est fonction de la complexité du sujet étudié, et non seulement une indication de la qualité des présentations. Des directives ont été publiées afin de préciser les exigences auxquelles tous les fabricants doivent satisfaire en matière de présentations. L'importance des renseignements qui figurent dans ces documents dépend de ce que l'on sait sur le mode d'action du médicament étudié. Dans le cas des agents chimiques entièrement nouveaux, très peu de renseignements ont été publiés. Pour ce qui est des médicaments déjà utilisés, la quantité de renseignements nécessaires à une présentation dépendra du temps écoulé depuis leur lancement. Le ministère estime que les déclarations de l'équipe de vérification traduisent une méconnaissance de la nature et de la teneur des présentations de médicaments.

Le ministère aimerait bien augmenter le nombre d'activités de perfectionnement professionel, mais il n'a pas suffisamment de ressources pour affecter des fonds supplémentaires de ce secteur.

Le ministère a étudié et continue d'examiner et de proposer des améliorations au processus d'autorisation des présentations. Jusqu'à présent, il n'a trouvé aucune solution de rechange acceptable qui assurerait de façon égale la protection de la santé des Canadiens, l'exécution des obligations prévues par la loi et l'augmentation de l'efficience.

Le ministère a établi une procédure administrative qui permet d'interjeter appel des décisions à des niveaux de plus en plus élevés d'examen de la gestion. En outre, grâce à cette procédure, des opinions peuvent être obtenues d'experts-conseils de toutes les parties. Le ministère se propose d'officialiser le processus.

En résumé, le ministère applique, par l'intermédiaire de ses cadres hiérarchiques, les meilleures techniques de gestion à avoir été conçues pour surveiller et contrôler la productivité et les résultats d'examen. Le ministère a publié des lignes directrices pour aider les auteurs des présentations et continue de le faire. Le ministère affecte le plus de ressources possible aux programmes de perfectionnement professionel. Il a étudié et continue d'examiner et de proposer des améliorations au processus d'autorisation des présentations. Il a proposé l'officialisation de la procédure actuelle visant les appels.

Mise en circulation de médicaments en cas d'urgence

12.26 La loi prévoit que des médicaments nouveaux qui n'ont pas encore été approuvés peuvent néanmoins être mis en circulation en cas d'urgence. Cette autorisation est toutefois accordée sous réserve que le médecin signale au fabricant et au ministère les résultats de l'utilisation du médicament aux fins de l'urgence médicale.

12.27 Le nombre des autorisations de médicaments en cas d'urgence a augmenté de façon importante au cours des dernières années, passant de 1 204 en 1978-1979 à 9 903 en 1985-1986. Cette augmentation est attribuable, en partie, aux longs retards dans l'approbation des présentations de drogues nouvelles.

12.28 Le ministère n'a pas établi de système satisfaisant pour surveiller et consigner les résultats de l'emploi des médicaments mis en circulation pour des raisons d'urgence. Malgré l'obligation en ce sens prévue dans la loi, environ 30 p. 100 seulement des autorisations d'urgence accordées par le ministère sont suivies par la communication de rapports verbaux ou écrits par les médecins. En outre, le ministère ne veille pas de façon systématique à ce que les résultats des rapports qu'il reçoit de ces médecins soient analysés ou utilisés dans le cadre du processus d'examen et d'approbation avant la distribution générale du médicament. Par conséquent, le ministère ne tire pas entièrement parti des renseignements dont il dispose sur ces médicaments lorsqu'il étudie les présentations en suspens qui s'y rapportent.

12.29 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social devrait mettre en place un système de collecte, d'analyse et d'utilisation des renseignements sur l'innocuité et l'efficacité des médicaments autorisés à des fins d'urgence.

Commentaire du ministère : *Selon le ministère, l'imposition aux médecins de lourdes obligations de comptes rendus constituerait une mesure inefficace et coûteuse qui pourrait entraver la prestation des soins de santé. Grâce au mécanisme de déclaration volontaire, les médecins font présentement état de leurs expériences les plus importantes ou significatives. Le ministère a proposé que l'industrie participe davantage au processus administatif lié à la distribution de médicaments pour traitement d'urgence, mais le secteur n'a pas encore réagi à cette proposition à cause de son incidence sur le plan des ressources.*

Surveillance des réactions fâcheuses aux médicaments

12.30 Le ministère ne dispose pas de système convenable pour surveiller les réactions fâcheuses engendrées par l'utilisation de médicaments dont il a approuvé la mise en marché au Canada, d'où la possibilité que certains Canadiens soient exposés à des risques inutiles.

12.31 Le Règlement sur les aliments et drogues oblige les fabricants à signaler les réactions secondaires aux médicaments dont la commercialisation a été approuvée. La Direction des médicaments de la Direction générale de la protection de la santé est chargée de recevoir ces renseignements. Une autre direction de la Direction générale, le Laboratoire de lutte contre la maladie (LLCM), reçoit des renseignements semblables communiqués volontairement par les médecins, les pharmaciens et les hôpitaux.

12.32 Le ministère n'a pas de mécanisme pour vérifier que les fabricants de médicaments se conforment aux exigences de la loi et signalent toutes les réactions fâcheuses aux médicaments. Il ne soumet les fabricants à aucune vérification indépendante lui permettant de s'assurer que le système fonctionne correctement. Il y aurait également lieu d'améliorer la déclaration volontaire des réactions fâcheuses. Un hôpital pour enfants que nous avons visité possède un système détaillé de déclaration des réactions secondaires à l'association médicale de la province. En vertu d'une entente contractuelle, cette association communique au ministère les renseignements qu'elle reçoit sur les réactions fâcheuses. Toutefois, le ministère a décidé de résilier ce contrat à la fin de l'année 1987-1988, ce qui limitera la déclaration volontaire des renseignements.

12.33 Par ailleurs, nous avons constaté que les deux directions susmentionnées, au lieu de regrouper leurs renseignements et d'analyser l'ampleur et les tendances des réactions présumées fâcheuses, effectuent leurs propres analyses chacune de leur côté. En outre, nous n'avons rien trouvé qui indiquerait que le ministère utilise ces renseignements de façon systématique afin de contrôler la sécurité des médicaments qu'il a approuvés.

12.34 Le classement et l'analyse des données se font surtout de façon manuelle, ce qui fait que les analyses et les rapports qui en découlent ne sortent pas à temps. Par exemple, les renseignements que reçoit le LLCM sont triés manuellement et emmagasinés dans des casiers (voir la photographie).

12.35 Au moment de notre vérification, le ministère avait pris des dispositions pour mettre en place un système national de surveillance des réactions fâcheuses aux vaccins. Il avait également commencé à automatiser le traitement des renseignements. Mais il reste encore beaucoup à faire.

12.36 Le ministère de la Santé national et du Bien-être social devrait prendre des dispositions pour :

-améliorer la déclaration des réactions fâcheuses aux médicaments par les fabricants de médicaments, les médecins, les pharmaciens et les hôpitaux;

-coordonner et consolider les renseignements qu'il reçoit sur les réactions fâcheuses aux médicaments, que ces renseignements soient soumis en conformité avec les exigences de la réglementation ou volontairement;

-analyser et utiliser les renseignements sur les réactions fâcheuses aux médicaments afin de contrôler l'innocuité de tous les produits pharmaceutiques mis sur le marché au Canada.

Commentaire du ministère : *Le ministère a amélioré la façon dont sont utilisés les renseignements sur les réactions défavorables aux médicaments. Le programme subventionné et bien rodé de l'Ontario prendra une nouvelle forme; il ne sera plus subventionné et un plus grand nombre d'initiatives seront mises en place dans d'autres provinces. À noter que des liens ont été établis au sein du ministère afin de permettre la mise en garde contre les cas importants ou graves et de prévoir, au besoin, le partage approprié des renseignements.*

Inspection des usines de fabrication de médicaments

12.37 Après avoir examiné les procédures utilisées par le ministère pour inspecter les usines de fabrication de médicaments, nous les avons trouvées satisfaisantes dans l'ensemble. Le ministère, de façon systématique, définit et classe par ordre de priorité les risques pour la santé, puis se sert des résultats de ce travail pour planifier et mener à terme ses activités d'inspection.

Services de santé des Indiens et des populations du Nord

Historique

12.38 Le gouvernement fédéral dispense des services de santé aux Indiens inscrits et aux Inuit qui résident dans toutes les provinces ainsi qu'à tous les résidents du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Les services fournis comprennent des programmes de santé publique, des services de traitement actif, la promotion de la santé, des programmes de soins préventifs, des services d'hygiène du milieu dans les réserves et des programmes visant à favoriser la participation des Indiens à leurs propres soins de santé. La population totale desservie se chiffre à plus de 400 000 habitants. Ces activités nécessitent 2 400 années-personnes. En 1986-1987, le budget de fonctionnement se chiffrait à 417 millions de dollars.

12.39 La prestation de ces services est compliquée. Parmi les facteurs contribuant à cette complexité, mentionnons la dispersion et l'isolement des populations desservies, la diversité des cultures, des langues et des besoins des Indiens et des Inuit, ainsi que la fragmentation des compétences en ce qui concerne la prestation des soins de santé et la charge de ces populations.

12.40 En 1979, le gouvernement fédéral a adopté la Politique sur la santé des Indiens. Celle-ci vise à améliorer la qualité de la vie communautaire, à porter le niveau de santé des Indiens et des Inuit à un niveau comparable à celui des autres Canadiens, et à accroître la participation des Indiens et des Inuit à la gestion de leurs propres programmes de soins de santé. Le but de cette Politique est de «relever le niveau de santé des Indiens, et que cela soit accompli et maintenu grâce à l'action des collectivités indiennes elles-mêmes».

Étendue de la vérification

12.41 Nous avons examiné la façon dont le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social planifiait les activités de ses Services de soins de santé des Indiens et des populations du Nord et y attribuait des ressources, comment il gérait ses opérations, ainsi que la façon dont il obtenait, signalait et utilisait l'information lui permettant de déterminer comment il réalisait les objectifs des programmes. Nous avons également examiné la façon dont le ministère administrait le transfert de la responsabilité des programmes de soins de santé aux collectivités indiennes du Sud et aux gouvernements territoriaux du Nord.

Évaluation des besoins en matière de soins de santé

12.42 Au cours de notre vérification intégrée de cette activité, en 1982, nous avions exclu les systèmes de planification, d'évaluation et de mesure du rendement puisque le ministère était à les mettre sur pied. Cinq ans plus tard, et compte tenu de l'importance qu'accorde le gouvernement à l'amélioration de la gestion et de l'obligation de rendre compte, nous nous attendions à des améliorations sensibles dans tous ces secteurs.

12.43 En dépit des efforts considérables déployés par la direction, cette amélioration ne s'est pas produite. De fait, les systèmes actuels de planification, d'évaluation et d'information de gestion sont à ce point insuffisants que le ministère ne peut pas être sûr d'assurer un niveau de soins de santé satisfaisant et de le faire en tenant dûment compte des principes d'économie, d'efficience et d'efficacité.

12.44 **Planification.** Bien que l'un des principaux objectifs de la Politique sur la santé des Indiens vise la participation accrue des collectivités indiennes à la gestion de leurs propres programmes de soins de santé, il n'existe aucune approche intégrée à la planification sanitaire au sein des collectivités. Un peu partout, notamment dans les zones, dans les régions, à l'administration centrale, dans les hôpitaux, dans les universités et au sein des groupes consultatifs chargés de programmes tels que le Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les autochtones, les décisions relatives aux programmes sont prises par chacun des agents responsables de ces programmes. Ces décisions ne sont pas coordonnées.

12.45 Dans les plans opérationnels, aucun lien n'est établi entre les ressources et les résultats. Par exemple, le cadre du plan opérationnel du ministère ne fait pas mention des services de santé non assurés, bien que ces derniers représentent 40 p. 100 des coûts des Services de santé des Indiens et des populations du Nord. En outre, les plans de travail ne sont pas reliés aux plans opérationnels, et on les utilise peu.

12.46 **Systèmes d'information de gestion.** Pour la plupart, les efforts déployés par le ministère afin de mettre en oeuvre des systèmes d'information de gestion complets et utiles ont échoué. En 1977, par exemple, un système de déclaration des activités des infirmières, conçu pour s'appliquer à quelque 550 personnes, a été mis sur pied. Dix ans plus tard, et en dépit du fait qu'on considère qu'il fournit des renseignements utiles, le système n'a été mis en oeuvre que dans 6 des 10 régions.

12.47 Nous avons également constaté que, souvent, les données recueillies dans les régions et les zones ne sont pas analysées ou utilisées et que la fiabilité et l'exactitude de certaines d'entre elles sont douteuses. Dans un cas particulier, la zone de Sioux Lookout avait conclu un marché avec un organisme de l'extérieur en vue de la production de renseignements sur les opérations mensuelles. Le coût total du marché pour l'année 1986-1987 se chiffrait à 41 500 $. Lorsque nous avons visité la zone en novembre 1986, cette dernière venait tout juste de recevoir les rapports mensuels pour janvier 1986. Les renseignements étaient incomplets, il n'était pas clair à qui servaient les rapports et, partant, pourquoi les données avaient été recueillies.

12.48 Évaluation. L'absence de systèmes de mesure satisfaisants a entravé l'évaluation de l'activité des Services de santé des Indiens et des populations du Nord. Au moment de notre vérification, d'importants éléments de cette activité n'avaient pas encore été évalués. Une évaluation du Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les autochtones, entreprise il y a plus de 10 ans, a récemment été reportée indéfiniment en raison du manque de données suffisantes. La composante majeure de cette activité, les services de santé non assurés, n'a pas été inscrite au calendrier d'évaluation.

12.49 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social devrait déployer des efforts concertés afin d'instituer des systèmes satisfaisants de planification, d'évaluation et d'information pour la prestation des services de soins de santé aux Indiens inscrits, aux Inuit et aux populations du Nord du Canada, de façon à pouvoir bien planifier et évaluer la réalisation de son objectif qui est de porter la santé des Indiens à un niveau comparable à celui des autres Canadiens.

Commentaires du ministère :

Planification *: On reconnaît que des meilleurs systèmes de planification, d'information et de mesure s'imposent pour établir si les Services de santé répondent bien aux besoins des populations autochtones. On a déjà entrepris de recueillir de l'information provenant des collectivités, de faire coïncider davantage les ressources et les résultats des activités, et d'utiliser les documents de planification dans le processus décisionnel de la direction générale.*

Systèmes d'information de gestion *: Le récent fusionnement de la fonction informatique au niveau ministériel devrait amener une amélioration des systèmes d'information de gestion. La direction générale a nommé un coordonnateur de l'informatique qui veillera au financement approprié et à la mise en application efficace des sytèmes prioritaires.*

Évaluation *: L'évaluation de l'activité des Services de santé des Indiens devrait se terminer en 1989-1990. L'évaluation du Programme des services de santé des populations du Nord est maintenant terminée.*

Prestation des soins de santé

12.50 Auxiliaires et professionnels de la santé. Les services de santé sont assurés par une vaste gamme d'employés, notamment des médecins, des infirmières et d'autres professionnels de la santé. Ils peuvent également être offerts par des auxiliaires de la santé communautaire, tels que représentants en santé communautaire, responsables de la liaison en matière de santé et dispensateurs non spécialisés. Ces personnes, qui sont plus de 3 000, travaillent selon des modalités variées. Certaines d'entre elles sont des employés, d'autres sont embauchées en vertu d'un marché et d'autres encore travaillent en vertu d'accords de contribution.

12.51 De façon générale, elles sont bien vues de la population qu'elles desservent et sont considérées comme jouant un rôle important dans le maintien du bien-être de la collectivité (voir la photographie).

12.52 **Services de santé non assurés.** Les services de santé non assurés consistent en biens et services liés à la santé que le ministère fournit aux Indiens inscrits et aux Inuit. Parmi ces services, mentionnons le transport des patients, les médicaments de prescription, les lunettes et les services dentaires. La plupart d'entre eux ne sont pas assurés en vertu des régimes provinciaux d'assurance-maladie. Le ministère supporte également le coût de ces services lorsqu'ils sont fournis à des personnes exclues de ces régimes.

12.53 Avant 1979, ces services étaient fournis, après examen des besoins, aux Indiens inscrits qui demeuraient dans des réserves et aux Inuit. L'adoption en 1979 de la Politique sur la santé des Indiens a eu pour effet de permettre la prestation des services de santé non assurés aux Indiens inscrits et aux Inuit sans tenir compte de leur capacité de payer ou de leur lieu de résidence.

12.54 Le fait d'avoir éliminé l'examen des besoins et d'avoir offert les services aux Indiens habitant à l'extérieur des réserves a contribué à une escalade rapide des dépenses. Les coûts sont passés de 36 millions de dollars en 1979-1980 à 166 millions en 1986-1987. Au cours de cette même période, ils sont passés, en tant que pourcentage des coûts totaux des Services de santé des Indiens et des populations du Nord, de 26 p. 100 à 40 p. 100.

12.55 Selon des renseignements fournis par le ministère, nous estimons que cette modification de la politique a entraîné des coûts supplémentaires de l'ordre de 300 millions de dollars en services non assurés au cours des sept dernières années.

12.56 Depuis 1980, plusieurs solutions de rechange ont été présentées au Conseil du Trésor et au Cabinet afin de corriger la situation, y compris la réintroduction de l'examen des besoins. À ce jour, la politique n'a pas été modifiée.

12.57 Au cours des dernières années, le ministère a pris plusieurs mesures importantes en vue d'améliorer le déroulement de ses opérations compte tenu, tout particulièrement, du volume croissant des transactions. Parmi ces mesures, mentionnons l'établissement de normes concernant les soins de santé et l'amorce d'un processus visant à affermer le traitement des demandes de remboursement des frais dentaires à l'échelle nationale.

12.58 Toutefois, comme il en a été question plus tôt, la mauvaise qualité des processus de planification et d'évaluation et les lacunes sur le plan des mesures du rendement font que le ministère est incapable de bien évaluer jusqu'à quel point les services de santé non assurés ont contribué au maintien ou à l'amélioration de la santé des populations en cause.

12.59 Plusieurs autres secteurs doivent également être améliorés. Il conviendrait notamment de clarifier les responsabilités et rôles respectifs des provinces et du gouvernement fédéral dans la prestation de ces services de soins de santé et de mieux informer le Parlement.

12.60 Rôles et responsabilités. Certains territoires et provinces, offrent des services non assurés à la population en général, mais excluent les Indiens inscrits et les Inuit. Dans ces cas, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social supporte le coût de ces services de santé. Par exemple, ces personnes sont exclues du régime de la Saskatchewan pour les médicaments et du Programme de transport des patients des Territoires du Nord-Ouest.

12.61 La prestation de ces services aux Indiens inscrits et aux Inuit est une affaire de politique gouvernementale depuis 1945, ce qui a été réitéré dans la Politique sur la santé des Indiens de 1979.

12.62 De façon générale, pour être admissible aux prestations assurées en vertu des programmes provinciaux, une personne doit résider dans la province et faire partie d'une catégorie de population à laquelle le régime s'adresse (avoir plus de 65 ans ou avoir besoin d'assistance sociale par exemple). Toutefois, il ne semble y avoir aucun fondement dans la loi qui permette aux gouvernements provinciaux et territoriaux d'exclure les Indiens inscrits et les Inuit de leurs programmes de santé s'ils satisfont aux exigences d'admissibilité.

12.63 C'est donc dire que le gouvernement fédéral absorbe peut-être chaque année, au titre des soins de santé, des millions de dollars de frais qui devraient être imputés aux provinces et aux territoires. Le ministère n'a jamais évalué les sommes qu'il assume en raison de ces exclusions faites dans les régimes provinciaux de santé. Nous estimons qu'elles se chiffrent à plus de 40 millions de dollars par année.

12.64 Qui plus est, le ministère n'a entamé aucuns pourparlers officiels avec les provinces et les territoires concernant leurs responsabilités et rôles respectifs à cet égard.

12.65 Information destinée au Parlement. L'information fournie au Parlement au sujet des services de santé non assurés est insuffisante. La Partie III du Budget des dépenses ne renferme que peu de données sur cette dépense majeure. S'ils ne disposent pas de renseignements complets et utiles sur les caractéristiques des coûts, les tendances et les réalisations, les députés n'ont aucune façon d'évaluer et de comprendre les incidences financières de la prestation de ces services de santé.

12.66 En outre, certains des renseignements fournis au Parlement sont trompeurs. Par exemple, le Budget des dépenses de 1987-1988 mentionne une réduction de l'ordre de 15 millions de dollars des dépenses liées aux services de santé non assurés entre 1986-1987 et 1987-1988. De fait, si l'on s'en tient aux estimations ministérielles, il y aura probablement une augmentation de l'ordre de 30 millions de

dollars. Le fait qu'une importante partie de ces dépenses soit financée par voie de budgets supplémentaires chaque année n'est pas divulgué.

12.67 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social devrait :

-en arriver à une entente avec les provinces et territoires qui offrent des services non assurés à la population en général concernant les responsabilités fédérales, provinciales et territoriales respectives pour la prestation de ces services aux Indiens inscrits et aux Inuit et concernant la charge financière que devra assumer chaque gouvernement;

-améliorer de façon sensible la communication des renseignements sur ces services au Parlement.

Commentaire du ministère : *Le ministère cherche à renforcer la gestion des services de santé non assurés et examine diverses orientations avec le ministre.*

Une fonction de coordination centrale des services de santé non assurés a été établie à l'administration centrale et elle est chargée de conseiller et de guider les gestionnaires régionaux.

Le ministère examinera les renseignements contenus dans la Partie III du Budget en vue d'améliorer l'information donnée sur les services de santé non assurés.

12.68 Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les autochtones. Ce programme de contribution a pour objet de réduire l'abus de l'alcool et des drogues au sein des collectivités indiennes et inuit. Il a été mis sur pied à titre de projet-pilote en 1975 et est devenu un programme permanent en 1982. Dans le cadre de ce programme, des contributions sont accordées à des collectivités au titre des programmes de prévention, des services de traitement pour malades externes et pour malades hospitalisés, de la formation des travailleurs affectés à la prévention et au traitement, de la construction d'établissements de traitement, et de la recherche et du développement. Les dépenses totales sont passées de 16 millions de dollars en 1982-1983 à 48 millions de dollars en 1986-1987.

12.69 La direction du ministère considère que le Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les autochtones (PNLAADA) est essentiel à l'amélioration de la santé des Indiens et des Inuit. En outre, les documents publiés, y compris le Budget des dépenses, ont amené les lecteurs à croire que le programme avait fort bien réussi. En réalité, toutefois, nous avons constaté que le ministère possède très peu de renseignements lui permettant de juger le succès des activités du programme.

12.70 Il n'y a pas de mécanisme pour mesurer le rendement et l'on recueille très peu de renseignements sur l'abus des drogues et de l'alcool dans les collectivités. Depuis 1981, on déploie des efforts en vue d'établir et de mettre en oeuvre des

systèmes d'information de gestion, mais ils ont été vains en dépit des demandes du Conseil du Trésor et des accords ministériels.

12.71 Il n'existe pas de critères ou de procédure écrits pour guider ceux qui sont responsables de l'approbation des accords de contribution conclus avec les bandes et les collectivités. Il n'existe aucune disposition exigeant que les accords contiennent des énoncés des buts, des activités et des résultats visés. Les bénéficiaires sont tenus de présenter des rapports provisoires trimestriels, mais ils ne le font pas toujours. En outre, dans certains cas, nous ne pouvions déterminer comment les rapports reçus avaient été analysés, s'ils l'avaient été. Enfin, du fait que les régions ne fournissent pas de renseignements détaillés sur les dépenses à l'administration centrale, la haute direction ne savait pas comment les ressources étaient affectées.

12.72 Il convient de noter que trois des quatre objectifs de mise en oeuvre approuvés par le Conseil des ministres pour le financement continu du programme n'ont pas été réalisés. Par exemple, au 31 mars 1987, il n'y avait que 500 lits dans 24 centres de traitement, ce qui ne représente que les deux tiers de l'objectif original. Le ministère nous a signalé qu'au cours des quelques premières années après l'instauration permanente du Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les autochtones, les fonds destinés aux immobilisations n'ont pas été engagés comme prévu en raison du manque de demandes de la part des groupes indiens et inuit, du temps requis pour réaliser des études de faisabilité, et de l'absence de procédures et de lignes directrices sur la conception des établissements. Ces lignes directrices et procédures sont maintenant établies et les budgets d'immobilisations actuels (7 millions de dollars) sont pleinement engagés.

12.73 Un autre objectif de mise en oeuvre du programme visait la formation de quelque 800 travailleurs autochtones qui seraient affectés à la lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues. De fait, quelque 900 personnes ont reçu la formation en question, mais le taux de roulement chez ces travailleurs est élevé - la direction générale l'estime à 20 p. 100 par année. Toutefois, il n'existe aucun processus pour désigner des remplaçants ou pour leur assurer une formation. Bien que l'objectif de mise en oeuvre ait été atteint, il se peut qu'un important nombre des travailleurs présentement engagés en vertu d'accords de contribution n'ait eu que très peu de formation, voire aucune, en matière de problèmes liés à l'abus de l'alcool et des drogues.

12.74 Chaque année, environ 1,5 million de dollars sont affectés à la recherche et au développement, l'une des cinq activités du programme. Toutefois, cette portion du budget n'est jamais complètement utilisée et le ministère n'a pas pu nous expliquer pourquoi.

12.75 Au cours des dix dernières années, de nombreux efforts ont été déployés en vue d'évaluer le programme. Plus récemment encore, en 1985, le Conseil du Trésor a demandé qu'une évaluation du programme soit effectuée avant octobre 1986. En mars 1987, le ministère a dressé un plan d'évaluation qui concluait qu'il était impossible de réaliser une évaluation utile en raison de l'insuffisance de données. Il recommandait la mise en oeuvre de systèmes d'information valables. En dépit de cela, et même si les objectifs de mise en oeuvre du programme n'ont pas tous été réalisés, le Conseil du Trésor continue à approuver le financement du programme.

12.76 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social devrait prendre des mesures en vue d'améliorer la gestion et la réalisation du Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les autochtones. Ces mesures devraient comprendre :

-la collecte et l'analyse de données sur les problèmes liés à l'abus de l'alcool et des drogues;

-l'amélioration de la gestion et des contrôles financiers prévus pour l'examen, l'approbation et la surveillance des accords de contribution et le compte rendu des dépenses;

-l'évaluation du caractère suffisant des programmes de formation actuels pour les travailleurs affectés à la lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues;

-l'établissement de procédures de mesure et de rapport concernant l'efficacité du programme.

Commentaire du ministère : *Le ministère reconnaît que l'absence de systèmes d'information de gestion bien au point est une des faiblesses du programme. Pour corriger cette lacune, des systèmes d'information sur les activités de traitement et les activités de prévention ont été mis au point après d'abondantes consultations avec les intéressés et mis à l'essai dans six centres de traitement et vingt projets de prévention dans le cadre du PNLAADA. Des modifications seront probablement apportées à la suite de cet essai, et les systèmes seront pleinement opérationnels en 1988.*

Un système d'information de planification a aussi été mis en marche. Des données y sont recueillies sur la croissance et le maintien de l'infrastructure du PNLAADA en ce qui a trait aux niveaux de financement des projets, à la dotation et au champ d'application du programme.

Le ministère estime également qu'il faut évaluer de fond en comble l'efficacité du programme.

12.77 Établissements de santé. Le Ministère gère quelque 500 établissements de santé dans l'ensemble du pays. Au cours des 15 dernières années, la tendance a été de s'éloigner de la pratique de construire des hôpitaux en des points centraux pour plutôt bâtir de plus petits établissements dans des régions plus éloignées afin de desservir des collectivités particulières.

12.78 Hôpitaux. Le ministère gère huit hôpitaux. La plupart d'entre eux ont été construits au début des années 50 en tant qu'hôpitaux pour tuberculeux. Aujourd'hui, ils sont utilisés comme des hôpitaux généraux et desservent l'ensemble de la population environnante. Les dépenses de fonctionnement annuelles totales se chiffrent à quelque 35 millions de dollars.

12.79 Le ministère estime que quatre de ces hôpitaux sont dans un état de détérioration avancée et qu'il faudrait soit y apporter des modifications matérielles majeures, soit les remplacer. De plus, les taux d'occupation de sept des huit hôpitaux sont très faibles, variant de 43 à 51 p. 100.

12.80 Depuis quelques années, le ministère tente activement de trouver d'autres façons d'assurer des services hospitaliers aux populations clientes. Toutefois, en raison des fortes pressions exercées par les collectivités indiennes afin que ne soient pas fermés ces établissements, ainsi que des difficultés rencontrées dans la négociation des transferts des hôpitaux, la direction générale s'est vue forcée de garder les hôpitaux ouverts même si certains des services ne sont plus requis ou s'ils peuvent être obtenus ailleurs.

12.81 Processus de planification des immobilisations. Depuis le début des années 80, le ministère a engagé des dépenses considérables pour la construction de nouveaux établissements de santé, dont des centres de santé, des postes de soins infirmiers et des postes de soins de santé. Les dépenses totales pour l'année 1986-1987 se chiffraient à 25 millions de dollars. On s'attend à ce qu'elles dépassent les 25 millions de dollars au cours de chacune des trois prochaines années. En raison de ces importants débours au titre des immobilisations, nous avons examiné la planification entreprise avant la construction de nouveaux établissements de santé.

12.82 En 1985, la Direction générale des services médicaux a établi une politique concernant le programme d'immobilisations. Toutefois, les décisions liées à la construction de nouveaux établissements ne sont pas conformes à cette politique. En outre, étant donné le nombre considérable d'immobilisations au cours des six dernières années et les précédents que cela a créés, il se peut que le ministère ait à l'avenir du mal à se conformer à certaines des lignes directrices relatives à sa politique.

12.83 La politique prévoit que les établissements de santé doivent être fournis et maintenus en fonction de la portée et de la nature des services de santé destinés à la collectivité, et selon la population et son degré d'isolement. Afin de veiller à ce que la formule la plus efficiente et la plus efficace soit retenue pour la prestation des services, le besoin doit être déterminé dans le cadre d'évaluations communautaires, et les options pour la prestation des services de santé doivent absolument être analysées. Voici ce que nous avons constaté à cet égard.

-La qualité des évaluations des besoins variait considérablement et bon nombre de celles-ci n'étaient pas conformes aux exigences de la politique. Aucune des huit évaluations que nous avons examinées à fond n'était pleinement conforme aux exigences.

-D'autres options pour la prestation des services de soins de santé (par exemple, leur prestation sur place par opposition à l'aiguillage) n'ont pas été étudiées.

-La nécessité de construire des établissements de traitement n'était pas toujours étudiée en fonction des besoins en matière de santé communautaire et des autres besoins.

-La décision de construire des postes de soins infirmiers repose principalement sur un critère démographique, notamment une population de 400 habitants. Ce chiffre a été établi à partir d'une étude menée en 1969, et n'a pas été mis à jour de façon à tenir compte des changements d'ordre environnemental et technologique.

12.84 Nous avons également constaté que des décisions ne sont pas étayées de détails suffisants sur les coûts, et nous avons noté des cas où le ministère accordait son approbation en dépit de préoccupations exprimées par la direction selon lesquelles les établissements seraient trop grands.

12.85 Un de ces cas est le poste de soins infirmiers de Cat Lake dans le nord de l'Ontario. Sa construction a été terminée en janvier 1987 au coût de 1,6 million de dollars. L'aménagement de cet établissement, qui dessert une population de 390 habitants, est presque identique à celui proposé pour une autre collectivité et qui dessert une population de 950 habitants. Ce dernier établissement aura un volume de travail moyen de 30 visites par jour - plus de trois fois celui de Cat Lake (8 visites par jour). Les hauts fonctionnaires de la direction générale ont approuvé le projet de Cat Lake en dépit de préoccupations selon lesquelles l'établissement serait sous-utilisé pendant de nombreuses années. Nous n'avons trouvé aucune analyse des coûts et des avantages permettant de justifier la nécessité de construire à ce moment-ci un établissement aussi grand à Cat Lake.

12.86 La surcapacité intégrée de l'établissement de Cat Lake ne constitue pas un cas isolé. Des postes de soins infirmiers de même taille ont récemment été construits dans trois autres collectivités du nord de l'Ontario ayant des populations semblables. Un récent rapport de vérification interne faisait également état de la surcapacité d'établissements construits en Alberta.

12.87 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social devrait évaluer l'administration de son programme d'immobilisations visant à mettre des établissements de santé à la disposition des Indiens inscrits, des Inuit et des populations du Nord, afin de s'assurer que les futurs établissements seront construits en tenant compte de l'économie.

Commentaire du ministère : *Le ministère a entrepris d'évaluer les modalités de planification des immobilisations. Le groupe de travail mis sur pied à cette fin a été chargé de définir des critères pour l'approbation des projets d'immobilisations. Jusqu'à maintenant, le groupe de travail a révisé les définitions des installations et les normes relatives à l'espace, et il a déterminé des coûts de construction normalisés à l'intérieur d'un cadre global de responsabilité relativement aux immobilisations.*

Transfert de la responsabilité

12.88 Vers la fin de 1985, le ministère a commencé à jouer un rôle actif dans l'établissement de moyens visant à transférer la responsabilité de la prestation des services de santé aux collectivités indiennes du Sud et aux gouvernements territoriaux du Nord. Une organisation chargée de la réalisation du transfert a été créée et est

opérationnelle. L'unité chargée de la prestation des services de santé dans la zone de Baffin a été transférée au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest en août 1986, et au mois de mai 1987, plus de 40 accords de planification préalables au transfert visant 256 bandes indiennes avaient été signés. Toutefois, le ministère prévoit que le transfert, particulièrement celui qui vise les collectivités indiennes, sera un long processus.

12.89 Il reste encore à mettre au point des lignes directrices et des procédures détaillées, et à préciser de façon définitive les responsabilités qui seront transférées. De plus, jusqu'à ce qu'il mette en oeuvre de meilleurs systèmes de planification et d'évaluation et qu'il dispose de meilleurs renseignements sur le niveau des soins de santé offerts dans chaque collectivité, le ministère sera dans une position désavantageuse lorsqu'il s'agira d'aider les Indiens à préparer des plans appropriés de développement de la santé communautaire et de négocier les transferts de la façon la plus équitable qui soit.

Commentaire du ministère : *On exige que les collectivités intéressées par un transfert préparent un plan de santé communautaire où sont décrites les priorités sanitaires, les objectifs du programme, les mécanismes de prestation et le budget. L'accord de transfert précisera la nécessité de recueillir des statistiques en vue de la vérification annuelle des états financiers, des rapports sur la performance des programmes obligatoires, ainsi que des indicateurs de programme et de santé en vue des évaluations futures.*

Assurance-santé

Historique

12.90 Le gouvernement fédéral verse presque 7 milliards de dollars par année en paiements comptants aux provinces et aux territoires pour les services de santé assurés et les services complémentaires de santé. Ces paiements sont assujettis aux conditions de la Loi canadienne sur la santé. Un montant de 5 milliards de dollars est aussi transféré par la voie du régime fiscal.

12.91 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a la responsabilité d'effectuer les paiements et de déterminer dans quelle mesure les provinces et les territoires se conforment aux exigences de la loi. Le ministre doit présenter un rapport au Parlement tous les ans à ce sujet.

12.92 La loi précise les cinq critères et les deux conditions auxquels les régimes d'assurance-maladie doivent satisfaire. Les critères ont trait à l'administration publique du régime, à la globalité, à l'universalité, de même qu'à la transférabilité de la protection et à l'accessibilité des soins. Les conditions obligent les provinces à fournir au ministère les renseignements dont il a besoin pour appliquer la loi et à reconnaître les contributions fédérales dans les documents ou dans les annonces publiques qui portent sur les services assurés.

12.93 La loi prévoit aussi des retenues sur le montant des contributions si l'un ou l'autre des cinq critères ou l'une ou l'autre des deux conditions ne sont pas respectés. Ces retenues ne sont pas obligatoires, mais c'est le ministre qui doit décider de les faire après avoir dûment consulté les provinces ou les territoires concernés.

12.94 La loi prévoit en outre des retenues obligatoires sur les contributions dans le cas des provinces qui autorisent la surfacturation chez les médecins ou l'application de frais modérateurs pour les services hospitaliers ou d'autres services de santé. Cette disposition a permis de supprimer ces deux pratiques dans toutes les provinces.

Étendue de la vérification

12.95 Dans notre vérification, nous avons examiné les méthodes que le ministère a établies pour définir et surveiller la conformité à la Loi canadienne sur la santé et prendre des mesures en cas de non-conformité. Nous avons aussi examiné comment le ministère rend compte au Parlement de la mesure dans laquelle les provinces et les territoires se conforment à la loi.

Critères et conditions

12.96 Le ministère s'appuie sur la loi, que complète une lettre d'entente envoyée par le ministre aux provinces et aux territoires en 1985, pour définir chacun des critères et chacune des conditions. À notre avis, la plupart des critères et des conditions ont été clairement définis.

Surveillance

12.97 Afin de surveiller la conformité à la loi, on pourrait s'attendre que le ministère ait des procédures pour revoir les lois provinciales et territoriales afin de s'assurer qu'elles traduisent les exigences fédérales, qu'il étudie avec les provinces et les territoires les moyens que ceux-ci emploient pour avoir la certitude que ces exigences sont remplies, et qu'il se tienne au courant de l'évolution générale de la situation dans le domaine de la santé.

12.98 Nous avons constaté que le ministère surveille systématiquement dans quelle mesure les exigences de la Loi canadienne sur la santé figurent dans les lois provinciales et territoriales qui régissent les soins. Le ministère a évalué la conformité de toute la législation provinciale en 1984, quand la loi a été mise en oeuvre, et il surveille et évalue régulièrement les modifications qui y sont apportées. Nous avons aussi constaté que le ministère a des méthodes satisfaisantes pour examiner ce qui se fait dans le domaine de la santé.

12.99 Toutefois, le ministère n'a pas de méthodes officielles pour s'assurer que les régimes de soins fonctionnent conformément aux lois provinciales et territoriales et que les exigences fédérales sont respectées dans la pratique. Les discussions qui ont lieu de même que les lettres qui sont échangées avec les provinces, les publications provinciales et les reportages constituent des sources d'information à cet égard. Le ministère n'obtient pas des provinces ou des territoires, par écrit ou autrement,

l'assurance que leurs régimes de soins correspondent à leur cadre législatif. Sans cette assurance, le ministère ne peut pas déterminer comme il se doit dans quelle mesure les provinces et les territoires observent la Loi canadienne sur la santé.

12.100 Le ministère n'a consigné aucune de ces méthodes de surveillance, pas plus que son évaluation globale et périodique de la mesure dans laquelle les provinces et les territoires se conforment à la loi. Il n'a pas non plus consigné l'usage qui devrait être fait des données qu'il recueille.

Mesures prises en cas de non-conformité

12.101 La Loi canadienne sur la santé décrit le processus à suivre lorsqu'une province ou un territoire ne se conforme pas à l'un des critères ou à l'une des conditions. La première étape consiste à se mettre en rapport avec la province ou le territoire en question. Le ministère doit informer la province ou le territoire au moyen d'un avis écrit de tout problème possible, ce qui sera suivi d'une discussion et d'un rapport écrit dans les 90 jours. La seconde étape consiste à retenir les contributions d'argent.

12.102 Des contributions au comptant ont été retenues lorsque les provinces ont autorisé la surfacturation et les frais modérateurs, mais non parce qu'elles ne s'étaient pas conformées à l'un des critères ou à l'une des conditions. Le ministre a écrit à ses homologues provinciaux au sujet de certains usages qui ne sont pas ou peuvent ne pas être conformes à la loi. Il y a en outre des discussions à l'échelon des hauts fonctionnaires.

12.103 Le ministère ne consigne toutefois pas son évaluation des lois et des méthodes provinciales pour faire ressortir les secteurs de non-conformité possible ou réelle, les mesures qui ont été prises et l'étape où en est le processus de consultation. Le ministère avait effectivement préparé une évaluation complète de la conformité des lois provinciales en 1984. Cette évaluation n'a pas été mise à jour à l'aide des résultats des pourparlers qui ont eu lieu par la suite avec les provinces et des mesures que celles-ci ont appliquées. Mais la direction nous a informés qu'une mise à jour de cette évaluation est prévue.

12.104 Il n'y a pas d'échéancier écrit pour résoudre les problèmes de non-conformité et le ministère n'a pas transmis aux provinces d'avis au sujet de problèmes possibles.

12.105 Parmi les cas de non-conformité relevés, signalons les provinces qui paient leur taux plutôt que ceux de l'autre province pour les services médicaux reçus dans cette autre province, le manque de processus de règlement des litiges pour déterminer la rémunération raisonnable des services médicaux et les provinces qui ne reconnaissent pas la contribution fédérale au régime provincial d'assurance-maladie.

Rapports au Parlement

12.106 Le ministre doit faire tous les ans un rapport au Parlement sur la mesure dans laquelle les provinces se sont conformées aux critères et aux conditions énoncées dans

la Loi canadienne sur la santé. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, deux rapports annuels (1984-1985 et 1985-1986) ont été déposés devant le Parlement. Aucun ne contient d'évaluation de la conformité des provinces.

12.107 Les rapports contiennent des renseignements que les provinces et les territoires ont réunis au sujet du fonctionnement de leurs régimes de soins. Les renseignements ne correspondent pas d'une instance à l'autre. Nous n'avons rien vu qui indiquait que le ministère évalue les renseignements qu'il reçoit pour s'assurer qu'ils sont complets. Le rapport ne dit pas si les provinces et les territoires se conforment à la loi.

12.108 Du fait qu'il n'évalue pas dans quelle mesure les provinces se conforment à la Loi canadienne sur la santé et qu'il ne fait pas de rapport au Parlement à cet égard, le ministre ne s'acquitte pas pleinement des responsabilités qui lui incombent en vertu de cette loi. Il est de ce fait difficile pour le Parlement de déterminer si les milliards de dollars versés en paiements de transfert tous les ans le sont conformément aux conditions qu'il a établies pour autoriser les transferts.

12.109 Il faudrait que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social examine les méthodes qu'il applique pour surveiller dans quelle mesure les provinces et les territoires se conforment à la Loi canadienne sur la santé et les consigne. Le ministère devrait notamment :

-examiner les lois provinciales pour s'assurer qu'elles traduisent bien les exigences fédérales;

-examiner les moyens qu'emploient les provinces pour avoir la certitude que leurs propres exigences législatives sont observées;

-définir clairement comment les renseignements recueillis pour les besoins de la surveillance devraient être utilisés.

12.110 Il faudrait que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social évalue dans quelle mesure les provinces se conforment aux critères et aux conditions de la Loi canadienne sur la santé. Lorsque des cas de non-conformité sont décelés, il faudrait que le ministère établisse un calendrier et un plan d'action pour les régler conformément au processus énoncé dans la loi.

12.111 Comme l'exige la Loi canadienne sur la santé, il faudrait que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social incorpore dans le rapport annuel sur l'application de la loi qu'il présente au Parlement une déclaration expresse au sujet de la mesure dans laquelle les provinces se sont conformées aux critères et aux conditions de la loi.

Commentaire du ministère : *Le ministère croit qu'il y a des sauvegardes appropriées et suffisantes pour le transfert des contributions fédérales aux provinces pour les soins de santé. Il reconnaît en même temps qu'il y aurait lieu de mieux consigner les activités d'administration de la Loi canadienne sur la santé et de surveiller le respect des dispositions par les provinces.*

Condition physique Canada

Historique

12.112 Condition physique Canada est une direction au sein de la Direction générale du programme de la condition physique et du sport amateur au ministère. La plus grande partie de son programme est exécutée au moyen de contributions à des organismes bénévoles nationaux, à des universités et à des entités indépendantes. Un soutien financier et technique est fourni pour des activités telles que la promotion du conditionnement physique, le perfectionnement des animateurs, les projets de démonstration, l'exécution des programmes de conditionnement physique et l'administration.

12.113 Les dépenses totales du programme pour 1986-1987 ont été de 10 millions de dollars; 8 millions de dollars ont servi aux contributions et 2 millions aux dépenses de fonctionnement.

12.114 Notre vérification a surtout porté sur la gestion du programme de contributions de Condition physique Canada.

Gestion et contrôle financiers

12.115 À notre avis, l'administration du programme de contributions de Condition physique Canada comporte des lacunes de gestion et de contrôle financiers.

12.116 Le processus de planification et de budgétisation ne donne pas de rapports réguliers qui lient les ressources réelles aux résultats attendus. Par exemple, dans le cadre de son exercice annuel de planification, Condition physique Canada détermine de nouvelles priorités et de nouveaux groupes cibles à financer. Pendant l'exercice 1985-1986, environ 40 p. 100 du budget a été affecté à six groupes cibles spéciaux, en partie par des projets exclusivement prévus pour ces groupes cibles et en partie par une réorientation des programmes financés annuellement. Bien que l'on trouve des renseignements dans les dossiers détaillés de la direction, ces renseignements ne sont pas résumés de manière à permettre de relever rapidement les dépenses totales prévues pour chaque groupe cible, et il n'y a pas de rapports réguliers qui résument les dépenses réelles par rapport aux dépenses prévues. De plus, on n'a pas présenté de façon régulière d'explication des écarts.

12.117 Il y a très peu de preuves écrites pour indiquer si la viabilité financière des projets est suffisamment mise en question avant l'approbation des contributions. Bien que Condition physique Canada exige que les demandes de contribution contiennent des renseignements sur les coûts et les budgets, il semble que ces renseignements sont soumis à une analyse limitée seulement. De plus, les agents financiers ne participent pas beaucoup au processus d'analyse. Des analyses financières appropriees aideraient à éviter la dépense non judicieuse et non nécessaire de fonds. Citons le cas du réseau PARTICIPaction. Condition physique Canada a accepté de payer un million de dollars de frais de lancement (environ 85 p. 100) pour un service de

publication sur le conditionnement physique qui devait être plus que rentable en l'espace de deux ans. Quand on a jugé que le projet n'avait aucun succès et qu'on y a mis fin, trois ans plus tard, en 1986, Condition physique Canada a encore fourni une contribution de 325 000 $ pour financer le déficit d'exploitation et a accepté de payer des frais de 348 000 $ pour boucler le projet. Pendant toute la période de financement du projet, les agents financiers n'ont pratiquement pas participé à l'étude et à l'examen critique des renseignements financiers, même si certaines indications laissaient planer un doute sur la viabilité financière du projet.

12.118 Les paiements sont faits avant d'être nécessaires. Les avances de contribution sont faites trimestriellement, dans la plupart des cas, mais ne sont pas basées sur des prévisions de trésorerie. Dans un des cas, nous avons noté qu'un organisme (l'Institut canadien de la recherche sur la condition physique et le mode de vie), qui est financé entièrement par Condition physique Canada, avait 400 000 $ en dépôts à court terme au 31 mars 1986. Pendant cette année-là, il avait reçu 936 000 $ de contributions.

12.119 Les prescriptions en matière de rapports financiers ne sont pas respectées. Sur l'échantillon que nous avons prélevé pour l'étude, qui couvrait 60 p. 100 des contributions payées en 1985-1986, environ 20 p. 100 des rapports financiers requis n'avaient pas été présentés. Bien qu'il ait été stipulé que le paiement d'une avance dépend de la comptabilité relative à l'avance précédente, les paiements ont continué à être faits même si l'on n'avait pas reçu de rapport financier.

12.120 Des observations semblables, de même que d'autres commentaires, ont été faits par les vérificateurs internes du ministère en juin 1984. Au moment de notre vérification, on n'avait pas entièrement donné suite à toutes les observations et nous n'avons pas vu de plan d'action actuel ou complet pour le faire. Nous considérons que ces recommandations sont importantes si l'on veut améliorer la gestion et le contrôle financiers et nous croyons que les gestionnaires devraient leur accorder toute leur attention.

12.121 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social devrait prendre des mesures afin d'améliorer la gestion et le contrôle financiers relatifs à l'administration des contributions de Condition physique Canada, de la manière suivante :

-en veillant à ce que les résultats qu'engendrent les dépenses, particulièrement en ce qui a trait aux groupes cibles, soient mesurés par rapport aux objectifs prévus;

-en veillant à ce que tous les examens financiers des demandes de financement soient bien consignés et à ce que les agents financiers participent comme il se doit à l'approbation et au contrôle des contributions;

-en ne faisant des avances que si elles sont fondées sur des prévisions de trésorerie approuvées;

-en faisant respecter les exigences relatives à la présentation de renseignements financiers par les organismes bénéficiaires et en envisageant de refuser des avances si ces renseignements ne sont pas fournis;

-en donnant suite aux recommandations des vérificateurs internes du ministère.

Commentaire du ministère : *Nous prenons note des préoccupations du vérificateur général quant à la comptabilisation des dépenses réelles se rapportant aux groupes cibles prioritaires et quant au processus d'examen et d'approbation des contributions. Condition physique Canada réévaluera ses pratiques dans l'optique de l'utilité de cette information pour la prise de décisions et elle envisagera également d'améliorer la consignation relative aux décisions de financement selon les possibilités qui lui laissent ses ressources.*

Condition physique Canada reconnaît le besoin de meilleures procédures en ce qui a trait aux mouvements de trésorerie, au contrôle et au suivi lorsque la comptabilité intérimaire et finale n'ont pas été fournies. La direction a déjà amélioré ces procédures et envisage d'autres améliorations.

Des mesures ont été prises pour plus de la moitié des recommandations faites par les vérificateurs internes du ministère. Un plan d'action visant les autres recommandations est actuellement repris avec l'aide de la Gestion ministérielle de SNBE.

Efficacité et efficience du système d'exécution

12.122 En octobre 1986, Condition physique Canada a commencé à étudier la situation des programmes et des systèmes d'exécution de 45 des organismes qu'il soutient, ainsi que de plus de 20 autres qui pourraient éventuellement appuyer ses objectifs. La direction prévoit que les résultats de cette étude, qui devait être achevée en mai 1987, indiqueront comment, au cours des années à venir, les contributions devront être accordées.

12.123 Nous croyons que la direction doit aussi analyser l'efficacité et l'efficience de son propre système d'exécution. Depuis plus de dix ans, il n'y a pas eu d'évaluation ministérielle des opérations de Condition physique Canada. Bien qu'un grand nombre de ceux qui ont été interrogés estiment que certains des programmes ont eu du succès, on ne dispose pas de données courantes. Le ministère nous a informés qu'une évaluation de ce programme était prévue pour la prochaine année financière.

12.124 Le système d'exécution de Condition physique Canada est conçu pour contrôler les contributions, projet par projet. Certains de ces projets coûtent moins de 2 000 $. Lors de notre vérification intégrée de la direction générale en 1978, nous avons souligné qu'il y avait d'autres manières, peut-être moins détaillées et moins compliquées, de fournir un appui financier à ces organismes, tout en maintenant un contrôle financier suffisant. Une étude du ministère en 1986 en est arrivée à la même conclusion. Nous continuons de croire qu'il n'est pas nécessaire de contrôler de façon aussi poussée ces projets de moindre envergure.

12.125 Il n'y a pas de méthodes officielles pour contrôler et évaluer les projets conformément aux exigences du Conseil du Trésor. Les agents chargés du contrôle

des projets connaissent généralement bien les organismes et sont fréquemment en contact avec eux. Toutefois, l'étendue et le niveau du contrôle sont laissés à la discrétion de chaque agent de projet. Il se peut donc que la haute direction ne soit pas en mesure de vérifier, d'une manière systématique, si les fonds sont dépensés utilement.

12.126 Un grand nombre des organismes que Condition physique Canada soutient dépendent du gouvernement fédéral pour la plupart ou la totalité de leurs fonds. Une telle situation dure depuis de nombreuses années. Un des critères de Condition physique Canada, lorsqu'il s'agit de financer des projets permanents, est la possibilité que ces organismes deviendront autonomes. Nous n'avons trouvé aucun signe indiquant que cela est officiellement pris en considération lorsqu'on renouvelle les fonds de contribution.

12.127 Condition physique Canada fournit des fonds sous forme de contributions tant pour le soutien administratif que pour le soutien des projets. Bien qu'il y ait des lignes directrices détaillées destinées à déterminer les genres de dépenses qui seront financés dans chaque catégorie, la direction ne limite pas la proportion des fonds qu'un organisme peut recevoir dans chaque catégorie. Nous estimons que 65 p. 100 des contributions servent au soutien administratif. Cette proportion n'est peut-être pas déraisonnable, étant donné le type d'opérations que la direction finance. Cependant, étant donné que le programme fonctionne maintenant depuis plus de 25 ans et étant donné le climat actuel de restrictions financières, Condition physique Canada devrait déterminer si ces proportions continuent d'être appropriées.

12.128 Environ 40 p. 100 des fonds de contribution distribués par Condition physique Canada sont attribués à des entités indépendantes. Il s'agit d'entités sans capital-actions et le gouvernement fédéral a le droit de nommer un ou plusieurs membres de leur conseil d'administration ou autre organe de direction similaire. Il faut que Condition physique Canada évalue s'il est rentable de financer les projets par l'entremise de ces entités. Un exemple est l'Institut canadien de la recherche sur la condition physique et le mode de vie. En 1985, Condition physique Canada a décidé de transférer à l'Institut la responsabilité d'administrer un programme de recherche. Le total du financement annuel de ce programme s'élève à environ 300 000 $.

12.129 Nous n'avons trouvé aucun signe indiquant que Condition physique Canada avait étudié l'incidence financière de l'administration du programme par l'Institut quand il a pris la décision de transférer ces activités. Il semble que l'exécution du programme coûtera plus cher maintenant qu'auparavant. C'est ainsi par exemple que le document de planification contient une clause selon laquelle Condition physique Canada doit fournir des ressources supplémentaires pour créer et maintenir un conseil consultatif ainsi que pour couvrir d'autres dépenses de fonctionnement. Mais il n'y a pas eu de réduction correspondante dans les ressources internes de Condition physique Canada. Il y a peut-être eu d'autres raisons plus pressantes de choisir ce mécanisme d'exécution, mais les conséquences financières devraient toujours être étudiées dans le cas de telles décisions.

12.130 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social devrait évaluer l'efficience et l'efficacité du programme de Condition physique Canada. En particulier il devrait :

-étudier des moyens plus efficaces de contrôler les projets plus petits (disons ceux de 10 000 $ et moins) financés par le programme;

-officialiser des procédures en vue du contrôle et de l'évaluation des projets, selon les exigences du Conseil du Trésor;

-donner plus d'importance à l'autonomie éventuelle des projets continus au moment de l'étude des demandes de contribution;

-réévaluer la proportion du financement qui doit servir au soutien administratif des organismes clients;

-veiller à ce que les conséquences financières soient étudiées au complet quand on prend des décisions importantes concernant l'exécution du programme.

Commentaire du ministère : *Condition physique Canada reconnaît que le contrôle des plus petits projets devrait être moins rigoureux que celui des plus gros; la direction a pris des mesures à cet égard.*

Il y a déjà un certain temps que des procédures de contrôle et d'évaluation des projets sont en vigueur. Nous envisagerons néanmoins la possibilité d'adopter une méthode plus formelle, de mieux établir les liens et d'améliorer la prise de décisions.

L'évaluation des possibilités d'autonomie des projets, la détermination de la part du financement consacrée directement au soutien administratif et l'étude des retombées financières ont toujours fait partie intégrante du processus d'approbation et d'examen de Condition physique Canada pour le financement par contribution et continueront de le faire. Nous avons pris note des recommandations du vérificateur général, à savoir une plus grande insistance sur la consignation et une meilleure qualité de documentation. Nous entreprendrons des améliorations à ce chapitre lorsque nos ressources nous le permettront.

Étude de la gestion et du contrôle financiers

12.131 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social était l'un des neuf ministères visés par l'étude de la gestion et du contrôle financiers dans l'ensemble du gouvernement en 1987 (voir le chapitre 4). Il avait aussi été inclus dans l'étude de la gestion et du contrôle financiers de 1974-1976.

Étendue de la vérification

12.132 L'étude dont il s'agit ici a été menée principalement dans les directions générales des programmes de la santé du ministère dans le cadre de notre vérification intégrée. Nous avons également examiné la gestion et le contrôle financiers au sein des directions générales des Programmes de la sécurité du revenu, des Programmes de

service social, et de la Gestion ministérielle. Nous avons employé la méthodologie décrite au chapitre 4, lequel traite de l'étude au complet. L'examen a surtout porté sur la planification et la budgétisation, la gestion et le contrôle budgétaires, les rapports, le contrôle interne et la fonction financière.

12.133 En menant notre étude, nous avons également tenu compte des résultats de récentes vérifications externes et internes.

Constatations de 1974-1976

12.134 Voici les principales constatations de l'étude de la gestion et du contrôle financiers effectuée en 1974-1976 :

-Il n'y avait pas, au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, d'agent principal des finances pour assumer la responsabilité première des finances.

-Aucune direction fonctionnelle centrale n'était donnée aux conseillers financiers des directions générales.

-Des éléments essentiels de la gestion financière ne figuraient pas dans le manuel de gestion financière.

-Le contrôle interne était insuffisant.

-La vérification interne manquait de personnel.

-À peu près aucune comparaison n'était établie entre les résultats réels et les résultats prévus et, lorsqu'il y en avait, les écarts n'étaient pas toujours expliqués en termes de coûts et de rendement.

-Les gestionnaires des opérations n'utilisaient pas les états financiers.

-Les renseignements fournis dans les Comptes publics étaient insuffisants.

Évolution depuis cette date

12.135 Le ministère a entrepris une étude à la fin de 1978, parallèlement à l'enquête de Perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion du Bureau du contrôleur général. Le projet visait, entre autres, à corriger bon nombre des points faibles relevés au cours de la vérification de 1974-1976 de la gestion et du contrôle financiers. L'étude s'est terminée en 1985.

12.136 Le ministère a maintenant un sous-ministre adjoint de la Gestion ministérielle, qui fait fonction d'agent principal des finances. Les agents financiers des directions générales relèvent directement de lui. Le directeur général de l'Administration financière exerce les fonctions d'agent financier supérieur à plein temps.

12.137 En outre, le ministère a maintenant un manuel de gestion financière complet où sont décrites en détail les politiques et pratiques de comptabilité. Il est doté d'un service de vérification interne assez efficace, et le contrôle interne a été amélioré. Cependant, les rapports internes ne font toujours pas le lien entre les coûts et le rendement. Le ministère s'en sert surtout pour veiller à ce que les dépenses n'excèdent pas les crédits alloués et les affectations.

12.138 Au moment de notre vérification de 1987, le ministère prenait des dispositions qui auront probablement un effet favorable sur ses activités de gestion et de contrôle financiers. Toutefois, il était trop tôt pour en mesurer les résultats précis. Voici quelques-unes des dispositions les plus importantes :

-Le ministère s'employait à opérer d'importantes coupures dans ses ressources financières et humaines. D'ici 1991, environ 1 700 années-personnes devront être supprimées, ce qui représente une réduction de 17 p. 100 par rapport à l'effectif de 9 800 années-personnes en 1985-1986. Les coupures financières visaient non seulement les activités en général, mais aussi des articles de dépense particuliers (financement des immobilisations réduit de 4 p. 100 en 1985-1986, par exemple). En 1986-1987, le ministère a reçu l'ordre de réduire ses dépenses de 20 millions de dollars;

-Le ministère regroupait ses services administratifs, dont ceux des finances, à l'administration centrale;

-Le 1er avril 1987, le ministère a mis en oeuvre un nouveau système financier applicable à l'ensemble du ministère et capable de produire de meilleurs renseignements de gestion.

Constatations de 1987

12.139 Pour déterminer de façon générale si la gestion et le contrôle financiers au ministère étaient satisfaisants, nous avons tenu compte du fait que les programmes législatifs tels que la sécurité de la vieillesse et les allocations familiales représentent plus de 95 p. 100 des dépenses totales de 28 milliards de dollars du ministère (voir la pièce 12.4.)

12.140 Nos constatations majeures sont résumées ci-après. Elles s'appuient sur la définition de gestion et de contrôle financiers énoncée au chapitre 4.

12.141 La gestion financière, c'est prendre des décisions à la lumière de leurs retombées. Lors de la vérification de la gestion des régimes publics de retraite que nous avons effectuée en 1985, nous avons signalé que les agents principaux des finances ne participaient à peu près pas à l'étude du coût des prestations de ces régimes. Nous étions d'avis qu'une collaboration plus étroite de ces agents favoriserait une meilleure compréhension des retombées financières des programmes et améliorerait la gestion financière globale de ces derniers. Depuis lors, la participation à ce chapitre semble avoir été plus forte. Étant donné que la fonction financière du ministère faisait l'objet d'une réorganisation de grande envergure au moment de notre suivi, nous n'avons pu mesurer quelle serait l'étendue de la participation des agents financiers au processus de prise de décisions des programmes prévus par la loi.

12.142 En ce qui concerne les programmes de fonctionnement, les données sur les coûts, nécessaires pour la prise de décisions, ne sont pas toujours fournies. À titre d'exemple de cas où elles sont fournies, nous avons relevé, au cours de notre vérification intégrée des programmes de la santé, des cas où d'importantes décisions ayant une incidence financière marquée s'appuyaient sur des prévisions financières détaillées. Nous avons constaté, par exemple, que les décideurs avaient été informés des coûts (plus de 160 millions de dollars) associés aux autres méthodes d'administration des services de santé non assurés destinés aux Inuit et aux Indiens inscrits.

12.143 À titre d'exemple de cas où les données nécessaires n'ont pas été fournies, lors de notre vérification à Condition physique Canada, nous avons signalé qu'en étudiant de plus près et en remettant en question les renseignements financiers, cet organisme aurait pu éviter une dépense inutile de 670 000 $ dans l'un de ses projets.

12.144 La gestion financière, c'est savoir si l'argent est dépensé de façon économique, efficiente et efficace. Étant donné le climat actuel de compression et l'importante réduction des ressources que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social est en train d'opérer, les gestionnaires sont parfaitement conscients de la nécessité de dépenser l'argent judicieusement. Mais dans bien des cas, ils n'ont pas les renseignements ni les systèmes et méthodes nécessaires pour déterminer s'ils répondent à cet impératif.

-Peu de dispositions sont prises pour rattacher l'utilisation des ressources aux résultats de fonctionnement, soit au moyen du processus de planification opérationnelle, soit par l'intégration de la planification du travail et de la budgétisation. Des exemples de cette lacune ont été relevés à la Direction générale des services médicaux et à la Direction générale de la protection de la santé.

-Peu de programmes ont des indicateurs de rendement valables pouvant mesurer soit le degré de réalisation des objectifs des programmes, soit l'efficience des opérations. Par exemple, bien qu'un des principaux objectifs des Services de santé des Indiens et des populations du Nord, dont les dépenses s'élèvent à plus de 400 millions de dollars, soit d'augmenter le niveau de santé au sein des collectivités indiennes et inuit, il n'y a aucun relevé, par collectivité, indiquant la nature et la quantité des soins dispensés ou les niveaux de santé atteints. Nous avons un autre exemple à la Direction générale des programmes de la sécurité du revenu. Nous exprimons depuis dix ans des doutes sur la capacité de ses systèmes de mesure de la performance de juger correctement la productivité des 2 900 employés de la direction générale.

-La Direction générale de la gestion ministérielle n'avait pas l'information nécessaire pour opérer des coupures et surveiller le gel récent des dépenses, et ce parce que les données sur les engagements communiquées par les directions générales des programmes manquaient d'uniformité et n'étaient pas fournies à temps.

12.145 Il y a cependant des exceptions. Par exemple, comme nous l'avons signalé plus tôt, le ministère a des systèmes qui assurent le respect des responsabilités et un contrôle satisfaisant des activités des Services de santé et de la Promotion de la santé. Les dépenses dans ces domaines s'élèvent à plus de 50 millions de dollars par année. Les projets entrepris doivent atteindre des objectifs bien définis et donner des résultats précis dans un délai déterminé. Des renseignements repères sont incorporés dans les données budgétaires des projets et revus régulièrement afin que les mesures correctrices qui pourraient s'imposer puissent être prises.

12.146 La gestion financière, c'est satisfaire aux exigences du Parlement, du Conseil du Trésor et des cadres du ministère en matière de responsabilité financière. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a répondu aux besoins d'information du Parlement et du Conseil du Trésor par le Cadre du plan opérationnel (CPO), les Plans opérationnels pluriannuels et la Partie III du Budget des dépenses. Mais il y a des points faibles dans chacun de ces documents. Le rapprochement entre les ressources et les résultats est insuffisant. Il n'y a eu à peu près aucun rapport sur l'état d'avancement des nouvelles initiatives. La communication de certains coûts de programmes est insuffisante. Dans le cas des Services de santé des Indiens et des populations du Nord, par exemple, il n'est nullement fait mention des services de santé non assurés dans le Cadre du plan opérationnel, bien que ces services représentent 40 p. 100 des dépenses de l'activité. Étant donné que le CPO définit ce qui sera communiqué par la suite dans le Budget des dépenses, les renseignements fournis au Parlement au sujet de l'activité de 400 millions de dollars des Services de santé des Indiens et des populations du Nord sont insuffisants.

12.147 Nous n'avons relevé aucune preuve de l'utilisation, interne ou externe, des documents susmentionnés pour rendre compte en matière de finances. Nous craignons que, sous leur forme actuelle, ces documents ne répondent pas aux exigences du Conseil du Trésor et du Parlement en matière de responsabilité financière.

12.148 Ces temps-ci, la principale préoccupation de la direction du ministère est que les dépenses ne dépassent pas les limites budgétaires. Le Comité de la haute direction a demandé à l'Administration financière de fournir des renseignements uniquement sur les fonds inutilisés et les excédents prévus. Le Comité n'a signalé aucun besoin d'autres types d'information de gestion financière.

12.149 Le contrôle financier, c'est protéger les biens. En règle générale, les biens matériels sous le contrôle du ministère sont suffisamment protégés. Nous avons décelé quelques faiblesses mineures. Bien que nous en ayons discuté avec le ministère, elles ne sont pas importantes dans l'ensemble.

12.150 Le contrôle financier, c'est assurer l'exactitude et la fiabilité des données comptables. Nos vérifications financières annuelles nous amènent à exprimer une opinion de vérification au sujet des comptes du Canada. Au cours des dernières années, nous n'avons relevé aucune erreur importante dans les données comptables. L'information provenant du système de rapports financiers du ministère est exacte et elle est comparée régulièrement avec celle des systèmes des directions générales.

12.151 Le contrôle financier, c'est veiller à ce que l'argent soit dépensé aux fins prévues. Les versements législatifs représentent la plus grande part des dépenses du ministère. De façon générale, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a de bonnes méthodes de contrôle de ces fonds, surtout des paiements législatifs versés aux particuliers. Dans notre rapport de 1985 sur la gestion des régimes publics de retraite, nous signalions que le ministère attachait beaucoup d'importance au maintien d'un niveau élevé de service au public, et particulièrement au versement des prestations dans les délais prévus.

12.152 Le ministère a un service efficace de verification interne qui examine, sur une base cyclique, les pratiques de gestion et de comptabilité de chaque programme. Toutefois, nous avons constaté que dans nombre de cas où des manques de contrôle ont été décelés, le ministère tardait à prendre des mesures correctrices. Par exemple, la vérification des demandes de remboursement présentées par les provinces est un élément de contrôle essentiel du Régime d'assistance publique du Canada. En 1978, nous avons signalé la longueur excessive du processus de règlement de ces demandes ainsi que le manque de normes et de procédures. Cette situation n'a pas changé.

12.153 Le contrôle financier, c'est veiller à ce que les dépenses n'excèdent pas les niveaux approuvés par le Parlement. Le ministère limite ses dépenses aux niveaux approuvés par le gouvernement. En fait, le maintien des fonds et des années-personnes dans les limites des affectations et des crédits est la préoccupation première des agents financiers et des cadres supérieurs.

LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS

LE MINISTERE DES TRANSPORTS

Table des matières

	Paragraphe
Cadre opérationnel 13.1	
Étendue et méthode de vérification	13.9
Planification et budgétisation	13.12
Répartition des ressources	13.13
Conseils et analyses 13.21	
Opérations	
Conventions et pratiques comptables	13.29
Renseignements sur les coûts et rapports sur les écarts 13.42	
Gestion des immobilisations	13.51
Contrôles de comptabilité interne	13.69
Systèmes d'information financière	13.77
Rapports découlant de l'obligation de rendre compte	
Communication de tous les renseignements financiers	13.85
Subventions	
Programme de subvention au transport du grain et de la farine vers l'est à partir d'un point intérieur désigné	13.90
Programmes ressortissant à la Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes et à la Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique 13.94	
Programme ressortissant à la Loi sur le transport du grain de l'Ouest	13.102
Nouvelles initiatives d'envergure	13.107
Pièces	

13.1Organigramme de Transports Canada
13.2Étendue de l'ÉGCF à Transports Canada
13.3Cas : gestion des comptes débiteurs
13.4Transports Canada - comptes débiteurs nationaux classés chronologiquement
13.5Pratiques comptables des rapports financiers mensuels de certains des principaux aéroports fédéraux
13.6Dépenses de fonctionnement et recettes des aérogares
13.7Études de cas - élaboration de systèmes

13.8Nouvelles initiatives d'envergure

13

LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Cadre opérationnel

13.1 Le rôle de Transports Canada est de s'occuper du développement et de l'exploitation d'un système de transport national sécuritaire et efficace qui contribue à l'atteinte des objectifs que s'est fixés le gouvernement. En ce qui concerne le transport aérien, le ministère est chargé de la réglementation touchant les principaux aéroports du Canada et de leur fonctionnement. Dans le domaine du transport par eau, il dirige la Garde côtière canadienne chargée du déglaçage, de l'entretien des aides à la navigation et des activités de recherches et sauvetage, en plus de l'administration de ports et d'installations portuaires désignés. Dans le transport de surface, le ministère administre les programmes de sécurité routière et le transport urbain. Les opérations du ministère comprennent des activités semi-commerciales, comme celles du Groupe de gestion des aéroports, pour lesquelles les coûts sont recouvrés auprès des usagers, compagnies aériennes et concessionnaires dans les aéroports compris. Les neuf plus grands aéroports sont administrés par le Fonds renouvelable des aéroports.

13.2 Transports Canada engage chaque année des capitaux importants. Les dépenses en immobilisations de l'exercice financier 1986-1987 ont couvert des rénovations et l'agrandissement de certains aéroports, l'expansion des services de navigation maritime et aérienne, l'acquisition de navires et la modification d'autres, la reconstruction de docks et le prolongement de quais, pour un coût total de 642 millions de dollars. Dans le secteur maritime, les dépenses en immobilisations comprennent l'acquisition de navires dans le cadre du Plan d'investissement de la flotte du ministère, plan qui prevoit le remplacement échelonné de 49 navires importants sur une période comprise entre 20 et 30 ans. Les frais de fonctionnement et d'entretien des immobilisations acquises au cours du présent exercice et des exercices antérieurs auront un effet important sur les dépenses de fonctionnement de l'exercice en cours et des exercices à venir. Tel est le cas du prolongement de certaines pistes pour lesquelles les coûts d'entretien augmenteront dans les années à venir. Dans la mesure où les coûts ne peuvent être recouvrés auprès des usagers, les aérogares nouvelles ou agrandies entraîneront par ailleurs une augmentation des coûts de fonctionnement nets. De la même façon, l'expansion des services de navigation maritime mènera à une augmentation des coûts de fonctionnement.

13.3 Transports Canada effectue actuellement une réorganisation ministérielle complète. On y a divisé l'ancienne Administration du transport aérien en deux groupes, l'Aviation et la Gestion des aéroports. Les Havres et ports ont été intégrés à la Garde côtière canadienne pour former le Groupe maritime. Le Groupe de la politique et de la coordination s'occupe maintenant des subventions et des paiements aux sociétés d'État, responsabilités qui relevaient auparavant du Programme de transport de surface. Cette mesure a pour effet de réduire de beaucoup le budget du Groupe de surface. L'organigramme révisé figure à la pièce 13.1.

13.4 Transports Canada a conclu avec le Conseil du Trésor un accord de principes qui vise la réduction du déficit sur une période comprise entre 1985 et 1991. Le ministère prévoit réduire les dépenses nettes de 1,2 milliards de dollars de la façon suivante sur une période de six ans : 75 millions de dollars en 1985-1986, 100 millions de dollars en 1986-1987, 150 millions de dollars en 1987-1988, 200 millions de dollars en 1988-1989, 300 millions de dollars en 1989-1990 et 400 millions de dollars en 1990-1991. En outre, les subventions à VIA Rail devront être réduites de 750 millions de dollars durant la même période. Toutes ces réductions seront réalisées par un recouvrement accru des coûts, une réduction des dépenses et une réduction des paiements de transfert.

13.5 Un Conseil d'examen des programmes a été créé qui procède à un examen critique et indépendant des décisions importantes prises par le ministère en matière de fonctionnement et d'immobilisations dans le but de faciliter l'établissement des priorités et le transfert des ressources entre les différentes activités concurrentes. Le Conseil est composé des sous-ministres adjoints de chacun des groupes d'exécution. À ce titre, ils agissent à la façon d'un «conseil du trésor interne», qui prend les décisions importantes en ce qui concerne la gestion des ressources du ministère, y compris les transferts de fonds entre les différents groupes.

13.6 Néanmoins, les décisions prises avant la création du Conseil se font toujours sentir. Par exemple, les investissements décidés durant les exercices antérieurs ont encore un effet sur les dépenses en capital de l'année courante. La revue par le Conseil des navires achetés dans le cadre du Plan d'investissement de la flotte est limitée dans la mesure où les acquisitions ont déjà été approuvées en principe.

13.7 Le 1er avril 1986, la fonction financière a été centralisée. Les agents et le personnel financiers du ministère relèvent maintenant de l'agent financier supérieur (le sous-ministre adjoint, Finances). Font exception les sections de gestion des ressources des groupes de programme qui donnent un appui financier aux gestionnaires d'exécution. Les sections de gestion des ressources procèdent, à l'interne, à un examen critique des demandes de ressources supplémentaires provenant des régions. Ce rôle de critique à l'intérieur du ministère cesse à la fin de l'examen.

13.8 On a attribué à l'agent financier supérieur des responsabilités spécifiques, y compris la coordination de la planification et de la répartition des ressources au moyen du système de contrôle financier, la conception et l'exploitation des systèmes d'information de gestion, la prestation des services financiers, la protection de l'actif et la présentation, pour les principaux programmes de ressources, d'analyses coûts-avantages économiques et financières. Un groupe chargé du recouvrement des coûts et d'évaluations économiques a été créé qui formalise les analyses coûts-avantages, coordonne l'élaboration des données sur la comptabilité des

prix de revient et oriente les efforts considérables du ministère en vue de recouvrer les coûts.

Étendue et méthode de vérification

13.9 Cette vérification avait pour objet de déterminer si les contrôles et les systèmes de gestion financière étaient appropriés. L'examen a porté sur les lacunes relevées pour l'Étude de la gestion et du contrôle financiers de 1974-1976 et les vérifications subséquentes de l'optimisation des ressources.

13.10 Cette vérification, menée à l'échelle du ministère, s'est intéressée aux résultats financiers obtenus par l'organisation financière formelle, dirigée par l'agent financier supérieur, ou par d'autres organismes du ministère investis de responsabilités financières. La partie ombrée de la pièce 13.2 illustre le rôle de la fonction financière par rapport aux activités clés du ministère. La vérification a examiné ce rôle dans les domaines de la planification et de la budgétisation, des opérations et des rapports découlant de l'obligation de rendre compte.

13.11 Certains aspects de trois programmes de subventions ont également été examinés afin d'évaluer la pertinence de leur moyen de contrôle. Le ministre des Transports a la responsabilité législative de ces programmes de subventions, administrés par la Commission canadienne des transports, organisme de réglementation distinct créé par le Parlement en 1967.

Planification et budgétisation

13.12 Des vérifications antérieures de Transports Canada avaient relevé qu'un certain nombre de décisions portant sur des investissements importants avaient été précédées d'analyses et d'évaluations insatisfaisantes des solutions de rechange. On avait relevé, par exemple, lors de la vérification intégrée du Programme du transport maritime de 1983 que le ministère avait mal analysé les besoins des navigateurs en matière de services et n'avait pas défini l'étendue ni la qualité de ces services. La vérification qui avait été faite en 1985 du Programme du transport aérien avait conclu que la planification des investissements accusait de sérieuses faiblesses, menant à un cadre d'investissement dans lequel il y a peu d'espoir de recouvrer les coûts. La vérification signale, par exemple, que l'agrandissement du terminal de l'Aéroport international d'Ottawa a été planifié sans que le ministère n'obtienne d'engagements de la part des compagnies aériennes menant à un recouvrement des coûts. Aucune analyse n'avait été menée en vue d'évaluer les effets sur le Fonds renouvelable des aéroports du manque à gagner lié au non-recouvrement des coûts de cet espace supplémentaire.

Répartition des ressources

13.13 Le Conseil d'examen des programmes a été créé pour s'occuper de ces questions et d'autres intéressant le ministère. Le Conseil a procédé à un examen critique indépendant et approfondi des demandes de ressources supplémentaires touchant les fonds d'immobilisations et de fonctionnement. La démarche «descendante» appliquée à l'examen critique des dépenses importantes prévues a été efficace et a fait en sorte que la répartition des ressources reflète les priorités ministérielles globales. Dans le cas des nouveaux projets d'immobilisations, on a grandement amélioré la qualité de l'analyse des options et de l'évaluation des possibilités de recouvrement des coûts. Toutefois, l'efficacité de la revue par le Conseil du fonds de ressources existantes a été limitée par l'effet sur les coûts de fonctionnement actuels des décisions prises au cours des exercices antérieurs en matière d'immobilisations et par les lacunes du Cadre du plan opérationnel. On trouve entre autres lacunes un état des résultats imprécis, peu d'indicateurs de rendement sur l'économie et l'efficience, un nombre insuffisant de niveaux de service définis formellement et une information insuffisante sur les coûts.

13.14 Le ministère a restructuré son Cadre de plan opérationnel pour l'adapter à la structure des crédits révisés qui figurent dans le Budget des dépenses et pour qu'il reflète la réorganisation ministérielle récente. Ce cadre, qui a reçu l'approbation conditionnelle du Conseil du Trésor, a servi de base à l'élaboration des plans opérationnels détaillés pour 1987-1988. Compte tenu de la nature évolutive de ce cadre, il est trop tôt pour juger de son efficacité. Nous sommes toutefois préoccupés par l'absence de rapports établis entre les coûts et les résultats obtenus.

13.15 Nous avons relevé des situations où des gestionnaires n'étaient pas en mesure de contrôler pleinement les coûts de leurs budgets. Tel est de cas des gestionnaires d'une région maritime donnée qui doivent aider les navigateurs à déterminer leur position en mer. Ils sont responsables des dépenses budgétées pour l'entretien des aides à la navigation. Par contre, ils ne peuvent choisir le navire adapté à leurs besoins ni contrôler les coûts des navires «polyvalents» utilisés. Un navire polyvalent de classe 1100 affecté à l'entretien des aides à la navigation peut coûter jusqu'à deux fois plus cher par jour qu'un autre navire plus petit qui aurait été affecté à la même tâche. Ces navires sont assignés par un gestionnaire de flotte à même les navires qui lui sont confiés par l'administration centrale, d'après sa propre analyse de la demande en heures-navires dans la région, la disponibilité et l'urgence de la situation. Le but est de choisir le navire disponible le mieux adapté au service demandé.

13.16 Toutefois, la demande en heures - navires ne repose pas sur des niveaux de service documentés et définis. Le niveau de service est plutôt fonction de la topographie, des conditions de l'eau, des types de trafic maritime, de l'expérience passée, des directives, etc. Les coûts unitaires nationaux susceptibles de servir de fondement à l'examen critique des besoins en ressources n'ont pas été élaborés. Le ministère nous a dit que cela n'avait pas été fait à cause de la diversité des navires utilisés, du manque de niveaux de service définis et parce que, dans la réalité,

l'utilisation d'un coût unitaire national ne refléterait pas la grande variété de cadres opérationnels que l'on retrouve au pays.

13.17 Nous avons cherché à savoir si le ministère avait élaboré des normes régionales applicables aux niveaux de service et aux coûts unitaires vu l'impossibilité d'élaborer des normes nationales. Le ministère n'a pas élaboré de normes régionales établissant un «éventail» de services offerts qui tiendrait compte des ressources disponibles - il pourrait s'agir de navires d'appoint - accompagné d'une liste des résultats escomptés. Ces normes régionales seraient déterminées d'après des coûts unitaires régionaux élaborés dans le temps et permettraient d'établir un rapport entre les ressources utilisées et les résultats obtenus.

13.18 Le ministère nous a avisés qu'il travaillait actuellement à la rationalisation et à l'établissement d'indicateurs de performance fiables et significatifs. Transports Canada croit par contre qu'il lui faudra quelques années avant de constater des tendances et d'établir des critères d'évaluation. De l'information a déjà été recueillie au cours des dernières années, mais les indicateurs qui se révéleraient les plus utiles restent encore à déterminer.

13.19 L'absence de politique ministérielle sur le recouvrement des coûts et de plans commerciaux fixant des objectifs a nui aux efforts de recouvrement des coûts dans les aéroports. Les rapports sur les écarts, fondés sur les coûts, qui mesurent le rendement financier réel par rapport aux objectifs fixés pour le contrôle des coûts et l'optimisation des revenus, sont trop peu nombreux. Le ministère a admis la nécessité d'une nouvelle politique de recouvrement des coûts et a affirmé que l'industrie du transport et les autres parties intéressées étaient actuellement consultées au sujet d'une proposition de politique générale qu'il a élaborée. Une fois cette étape terminée, le ministère prévoit élaborer des propositions de recouvrement des coûts spécifiques pour cet automne, y compris une tarification et des objectifs de recouvrement. Le tout ferait à nouveau l'objet de consultation. Le ministère prévoit que ce processus sera terminé au cours du premier semestre de 1988. Après cette période, sera établi un plan officiel de recouvrement des coûts pour ses installations maritimes et aériennes et ainsi que pour les services connexes.

13.20 On retrouve de la «paperasse» dans le processus de planification actuel. Nous avons relevé par exemple dans les opérations de la Garde côtière canadienne que des plans de travail détaillés n'étaient pas utilisés par les gestionnaires dans le cadre de leur service. Les gestionnaires ont affirmé que les plans avaient été préparés en raison d'une exigence des systèmes. À notre avis, les niveaux de ressources fixes du ministère pour les deux derniers exercices et ceux pour les quatre prochains, combinés aux objectifs descendants établis par le Conseil d'étude des programmes, rendent inutiles les plans de travail détaillés élaborés principalement pour justifier les demandes de ressources.

Conseils et analyses

13.21 Comme on l'a indiqué précédemment, les vérifications antérieures ont permis de déceler des faiblesses importantes de l'analyse et des conseils financiers à l'égard des prises de décisions en matière de projets d'immobilisations. Le ministère a souvent approuvé des projets sans analyser les effets sur les coûts à venir ni établir les possibilités de recouvrement des coûts. La vérification de cette année a cherché à déterminer si la situation s'était améliorée.

13.22 D'après les présentations que nous avons examinées, la qualité et l'efficacité des conseils financiers et de l'analyse des projets d'immobilisations se sont améliorées, particulièrement au cours des deux derniers exercices. À notre avis, cela est dû à l'efficacité du Conseil d'examen des programmes et à la concurrence que l'on se livre en vue d'obtenir le peu de ressources supplémentaires à la suite à l'exercice de réduction du déficit. La qualité des présentations et les données opérationnelles et financières présentées en appui aux projets proposés se sont améliorées. Par-dessus tout, le ministère est davantage conscient de la nécessité d'une répartition des ressources où l'on tienne compte des coûts et d'une analyse critique des dépenses en capital proposées. Les exemples suivants illustrent cette préoccupation.

13.23 Nous avons examiné un projet qui avait été approuvé avant la création du Conseil d'examen des programmes. Notre vérification a permis de découvrir que le projet de baliseurs et de brise-glace légers des classes 1050 et 1100 représentant une somme de 500 millions de dollars avait été mis en oeuvre sans que des coûts de cycle de vie n'aient été déterminés pour les huit navires concernés. Le ministère affirme que, bien que des données existaient sur les coûts de radoub annuels, la consommation de combustible et la modernisation à mi-vie, ces données n'étaient pas réunies dans un seul endroit et ne couvraient pas toute la durée de service des navires proposés. Ces lacunes ont pour effet que le ministère risque d'acquérir des navires qui sont inutilement chers pour la mission qui leur est destinée.

13.24 En revanche, le Conseil d'étude des programmes, dans sa révision du projet sur les dispositifs d'atterrissage hyperfréquences, dont le coût total est évalué à 450 millions de dollars, a demandé, et obtenu, une analyse approfondie coûts-avantages de la proposition et une évaluation des plans de recouvrement des coûts. Le Conseil a émis l'opinion que les dispositifs ne devraient être installés qu'aux endroits le justifiant. En autorisant conditionnellement l'installation d'un dispositif d'atterrissage hyperfréquences à un coût de 6,5 millions de dollars à l'aéroport Toronto Island, le Conseil a insisté pour qu'une entente de recouvrement des coûts avec l'exploitant de l'aéroport soit négociee avant que l'installation devienne opérationnelle.

13.25 Nous avons étudié deux projets de quai récents : le St. Lawrence, de Terre-Neuve, renforcement au coût de 2,5 millions de dollars; et le Dalhousie, au Nouveau-Brunswick, prolongement au coût de 4,9 millions de dollars. Dans les deux

cas, le recouvrement des coûts était garanti à 100 p. 100 auprès d'un bénéficiaire identifiable, la compagnie utilisant le quai. L'installation américaine de prédédouanement de l'aéroport international Lester B. Pearson de Toronto est un autre exemple qui illustre clairement l'intérêt manifesté envers le recouvrement des coûts. Le ministère s'est assuré que les principaux bénéficiaires, les compagnies d'aviation, avaient signé des engagements avant que soit entrepris ce projet de 5,2 millions de dollars, qui devrait être complété en octobre 1987.

13.26 La construction proposée d'un troisième terminal à l'aéroport international Pearson illustre la démarche que poursuit le ministère. Ils ont évalué les options dont ils disposaient pour diminuer le manque de capacité dans les deux terminaux existants et ont retenu la construction d'un troisième terminal comme étant la solution la plus rentable. Le ministère a demandé au secteur privé des suggestions sur le financement et le fonctionnement d'un troisième terminal qui réponde à ses besoins. Les suggestions ont été évaluées et le ministère a retenu une des solutions proposées par le secteur privé. Nous continuerons d'examiner ce processus et ses résultats au cours de vérifications subséquentes.

13.27 Une vérification interne récente a conclu que la planification et l'analyse des projets d'immobilisations mineurs (de moins de 250 000 $) présentaient des lacunes. Ces projets, qui comptent pour environ 10 p. 100 de toutes les dépenses d'immobilisations, sont approuvés au niveau régional. Dans de nombreux cas, les projets d'immobilisations mineurs approuvés dans le budget des immobilisations sont remplacés par d'autres projets au cours de l'année. La même vérification interne a relevé, par exemple, que 49 p. 100 du budget des immobilisations mineures du Groupe air pour 1984-1985 avait été consacré à des projets de remplacement. Notre propre vérification a confirmé le niveau réduit d'analyses dans les régions. Le ministère affirme que, dans le but de corriger les faiblesses relevées dans le processus d'approbation des projets d'immobilisations mineurs, des conseils d'étude des programmes aéroportuaires avaient été implantés dans toutes les régions et dans les aéroports importants.

13.28 Nous en venons à la conclusion que la planification et l'analyse déficientes permanentes à l'échelon régional reflètent en partie la nécessité de clarifier le rôle des agents financiers régionaux. Les services opérationnels et les services des finances sont en train de négocier une entente qui définira le rôle des agents financiers régionaux et des sections de gestion des ressources.

Opérations

Conventions et pratiques comptables

13.29 Politiques de capitalisation visant le Fonds renouvelable des aéroports. Le ministère a négligé d'examiner et, au besoin, de mettre à jour ses politiques en matière de capitalisation des coûts d'immobilisations. Or, on sait que ceux-ci influent directement sur les décisions liées au recouvrement des coûts capitalisés.

Selon les politiques et pratiques actuelles de capitalisation des immobilisations faisant partie du Fonds renouvelable des aéroports, dont la valeur s'établit à 1 milliard de dollars, chaque dépense de 500 $ ou plus au titre d'une immobilisation ou d'un ajout doit être capitalisée, à la différence des entreprises commerciales qui comptabiliseraient ce genre de chose au chapitre des dépenses. Il s'agit d'une pratique lourde qui exige beaucoup de temps. Par exemple, pour respecter cette politique, les gestionnaires doivent capitaliser les petits projets de restauration des pistes qu'il serait plus logique de comptabiliser comme dépenses. Le ministère a toutefois entrepris une révision de ses conventions comptables en ce qui concerne ses immobilisations, qui comprendra l'établissement d'un seuil approprié pour la capitalisation des immobilisations.

13.30 **Politiques et pratiques concernant les comptes débiteurs.** Durant l'exercice 1986-1987, le ministère a perçu au-delà de 900 millions de dollars en recettes. Les recettes commerciales proviennent essentiellement des neuf principaux aéroports du Canada, y compris des entreprises de locations et des concessions opérant dans ces aéroports. La taxe sur le transport aérien représente une autre source importante de recettes. Les comptes débiteurs dépassaient 50 millions de dollars au 31 mars 1987.

13.31 Auparavant, le ministère ne gérait pas ses comptes débiteurs selon de bonnes pratiques commerciales; les secteurs de l'octroi du crédit, de la facturation, de la perception des comptes et de l'établissement de rapports comportaient de graves lacunes. Mais récemment, se manifestent des signes d'amélioration comme la réduction de l'ancienneté des comptes débiteurs.

13.32 Octroi de crédit. Auparavant, le ministère n'exigeait pas de vérification de la solvabilité des locataires/concessionnaires éventuels des aéroports. Cette mesure lui aurait permis de refuser des baux/concessions à des entreprises endettées, insolvables ou qui, pour d'autres considérations, représentaient des risques élevés. Dans un cas particulier, le ministère a accepté de reconduire le bail d'une entreprise qui lui devait cinq mois d'arriérés sur son premier bail, et lui a ensuite permis de poursuivre son exploitation durant plus de deux ans sans verser de loyer.

13.33 En ce qui concerne la location, le Règlement sur les marchés de l'État encourage les ministères à accepter les propositions offrant les loyers fixes les plus élevés, sans insister sur d'autres facteurs comme le caractère raisonnable du prix soumis ou la solvabilité de l'entreprise, ou celle d'autres entreprises lui appartenant (ou associée) ou exploitées par celle-ci. À cause de cela, on a accordé des contrats de location à des entreprises non solvables dont les garanties de paiements futurs n'étaient pas réalistes. Dans un cas particulier, Transports Canada perdra vraisemblablement 1,4 million de dollars que lui doit un concessionnaire incapable de respecter ses engagements. La pièce 13.3 illustre certains des cas problèmes cernés au cours de notre vérification. Selon le ministère, la plupart d'entre eux remontent à une période particulièrement difficile de ralentissement économique dans l'Ouest du Canada, où bon nombre d'entreprises étaient en difficulté financière. Le ministère voulait à cette époque de contraintes continuer à faire des affaires. À l'heure actuelle, il s'emploie à rédiger

des lignes directrices régissant l'adjudication de contrats aux locataires/ concessionnaires à risques élevés.

13.34 Facturation. Pour mettre plus à jour ses comptes débiteurs, le ministère a commencé à percevoir de l'intérêt sur les comptes arriérés relatifs aux droits d'atterrissage et aux droits généraux d'aérogare. Pour ce faire, il lui a cependant fallu modifier la Loi sur l'aéronautique et établir un règlement habilitant.

13.35 Les révisions à la Loi sur l'aéronautique ont été déposées le 28 mars 1985; la loi a été adoptée le 20 juin de la même année. Le Règlement a été publié dans la Gazette du Canada le 1er décembre 1986, et le ministère a finalement obtenu l'autorisation le 15 janvier 1987, soit 45 jours après sa publication dans la Gazette. Le processus a donc pris en tout presque deux ans. Le coût de renonciation pour l'intervalle de 18 mois écoulé entre l'adoption de la loi et la mise en application des frais d'intérêt s'établit à 500 000 $. Voilà un autre exemple des contraintes que la réglementation gouvernementale impose aux activités semi-commerciales.

13.36 Perception des comptes. La pièce 13.4 met en lumière la tendance positive en ce qui concerne la perception des comptes débiteurs. Par le passé, les procédés et pratiques du ministère ne correspondaient pas suffisamment aux réalités commerciales pour protéger entièrement sa position, ou, dans d'autres cas, elles n'ont pas été rigoureusement respectées. À notre avis, il s'agissait d'une hésitation de la part du ministère à agir à point nommé. Plus récemment, il a pris un certain nombre de mesures pour améliorer la perception des comptes, notamment, le recours à des agents et des agences de perception, ce qui a réduit de façon considérable l'ancienneté des comptes débiteurs.

13.37 Rapports. Le système ministériel officiel de rapports financiers brosse un tableau incomplet des comptes débiteurs du ministère. Par exemple, les factures qu'Air Canada établit elle-même pour les sommes qu'elle doit à Transports Canada sont exclues des rapports nationaux de comptes débiteurs, lesquels devraient présenter un sommaire complet de ces comptes. On sait qu'Air Canada est l'un des plus gros clients du ministère. Au 31 mars 1986, 6,3 millions de dollars de comptes débiteurs ne figuraient pas dans les sommes déclarées.

13.38 De plus, le tableau est faussé parce que, comme le montre la pièce 13.4, 19 p. 100 des comptes au 31 mars 1987 étaient en attente, c'est-à-dire entre les mains du ministère de la Justice, en voie de radiation, imputables à des compagnies insolvables ou inactives depuis au moins cinq ans. Bref, leur inclusion dans les rapports fausse le tableau global, plutôt que d'attirer l'attention sur les comptes recouvrables que les agents de perception de l'administration centrale et des régions peuvent contrôler. Le rapport sommaire officiel n'est pas un outil très efficace pour le contrôle des comptes à percevoir, parce que les renseignements sont hautement sommaires et n'expliquent pas les augmentations et diminutions significatives, ne signalent pas les écarts par

rapport aux objectifs de perception des comptes et ne cernent pas les secteurs de piètres résultats.

13.39 Le ministère prétend que le contexte dans lequel il évolue l'empêche d'adopter des politiques et des pratiques efficaces, et cite à titre d'exemple la rigidité des règlements qui régissent l'adjudication des contrats. Il lui est difficile de ne pas retenir le soumissionnaire «le plus offrant» simplement parce que celui-ci a un piètre crédit, étant donné que les directives ne mentionnent pas explicitement ce critère comme facteur important dans l'adjudication des contrats. Le ministère déplore en outre l'absence de directives des organismes centraux concernant la radiation des dettes.

13.40 À notre avis, les problèmes cernés découlent en partie de ce que le ministère évolue dans un contexte semi-commercial, mais doit respecter en même temps des règles conçues essentiellement pour la gestion d'encaisses et de crédits. Les directives gouvernementales comme celles qui portent sur la radiation des dettes, limitent tant la latitude des gestionnaires que les options du ministère.

13.41 Celui-ci précise que le manuel des procédures de gestion des propriétés commerciales qui est en voie d'élaboration, dans le cadre du projet du même nom, tranchera certaines de ces questions. Par exemple, le Groupe de gestion des aéroports a publié des lignes directrices concernant le rejet de soumissions déraisonnables de la part de conces-sionnaires éventuels.

Renseignements sur les coûts et rapports sur les écarts

13.42 **Rapport sur les écarts.** Aux niveaux administratif et opérationnel, les gestionnaires reçoivent les renseignements voulus pour leur permettre de contenir leurs dépenses dans les limites de leurs affectations et crédits. La principale source d'information au niveau administratif est l'état de l'utilisation des ressources (RUSH) qui répond généralement aux exigences du Conseil d'examen des programmes, chargé de gérer les réserves et les engagements pour l'ensemble du ministère. Pour leur part, les gestionnaires opérationnels comptent sur les rapports produits par le Système de rapports ministériels du ministère des Approvisionnements et Services. Bien que ces rapports ne soient pas toujours reçus en temps utile, ils fournissent généralement les renseignements nécessaires au contrôle des recettes et des dépenses au niveau opérationnel.

13.43 **Renseignements sur les coûts.** Le ministère possède maintenant certains renseignements sur les coûts, mais ils sont incomplets et ne sont pas toujours transmis en temps opportun. Ils proviennent pour la plupart de systèmes manuels, parce que le ministère compte peu de systèmes automatisés d'établissement des coûts de revient. S'il se dotait de meilleurs systèmes, capables de fournir des renseignements sur l'établissement et la justification des taux et sur la facturation détaillée, il serait mieux en mesure d'élaborer des politiques judicieuses de recouvrement des coûts et pourrait

mieux contrôler ses coûts de fonctionnement. Par exemple, pour les neuf aéroports financièrement autonomes du Fonds renouvelable des aéroports, les renseignements n'étaient généralement pas disponibles en temps utile tant pour ce qui intéresse le Fonds que pour ce qui concerne chaque aéroport, les trois secteurs que le ministère considère les plus importants (les secteurs stratégiques), à savoir l'aérodrome, l'aérogare et les zones industrielles. Les états financiers consolidés, établis selon une méthode de comptabilité d'exercice et d'établissement des coûts complets, n'étaient pas produits, et ce, plus de cinq mois après la fin de l'exercice. À notre avis, ce défaut de renseignements écarte la possibilité d'établir et de justifier les taux de façon réaliste et de contrôler les dépenses. La pièce 13.5 illustre le type de renseignements disponibles dans les principaux aéroports. Il est difficile de faire des analyses comparatives valables en raison de la diversité des pratiques comptables de ces aéroports.

13.44 Le même défaut de renseignements rend difficile le contrôle des services maritimes. Si les gestionnaires connaissaient le coût d'autres options, ils pourraient faire des choix opérationnels plus éclairés. Par exemple, le système de comptabilité analytique de la Marine produit certaines données sur les coûts, mais s'il fournissait des renseignements plus détailles sur le prix du pétrole (rajusté en fonction des variations des stocks), cela aiderait les gestionnaires à prendre des décisions plus judicieuses quant aux coûts d'exploitation dans diverses conditions.

13.45 Parce qu'il ne reçoit pas les renseignements voulus en temps utile, le ministère ne sait pas toujours s'il fait ou perd de l'argent mensuellement par secteur de résultats importants (secteurs stratégiques) où il évolue dans un contexte semi-commercial. Ces renseignements pourraient l'aider à déterminer les pertes évitables, à recouvrer une plus grande proportion de ces coûts et aussi permettre aux gestionnaires de contrôler leurs dépenses. Un récent rapport interne publiait les recettes et dépenses pour 1985-1986 des aérogares de 23 aéroports importants dont les neuf aéroports dont il est question à la pièce 13.6. Il y a moyen d'obtenir des renseignements sommaires pour chaque aérogare, mais non des ventilations plus détaillées des dépenses et recettes qui permettraient pourtant de cerner les secteurs susceptibles d'amélioration, c'est-à-dire les secteurs où le ministère pourrait accroître les recettes et comprimer les dépenses, recouvrant ainsi une plus grande proportion des coûts. Le ministère n'a pas encore arrêté de politique en matière de recouvrement des coûts, mais il ne vise pas le 100 p. 100 de recouvrement, parce qu'il juge qu'il est parfois dans l'intérêt du public de subventionner certains groupes d'utilisateurs. À son avis, il ne faut pas s'attendre que les utilisateurs paient tous les frais, comme ceux de la réglementation de la sécurité et de la sûreté.

13.46 La direction reconnaît le besoin de renseignements plus détaillés. Le rapport interne précité a cerné la question du recouvrement des coûts dans chaque aéroport, mais en a soulevé de nouvelles, comme les différences dans les résultats d'un aéroport à l'autre, que l'on a été incapabe d'expliquer, faute de détails sur les coûts.

13.47 Selon le ministère, ce n'est que récemment que le Groupe de gestion des aéroports a déterminé ses secteurs de résultats importants parallèlement à l'établissement du Cadre du plan opérationnel. Ils serviront d'indicateurs de rendement à partir de l'exercice 1987-1988, puisque les recettes et dépenses attribuables à chacun de ces secteurs seront connues au cours de cet exercice. Le ministère ajoute qu'il entreprend certaines études en vue de déterminer les coûts pertinents et d'apparier les coûts et recettes selon une méthode de comptabilité commerciale pour faciliter l'obtention de renseignements sur les coûts.

13.48 L'absence d'un plan commercial pour le Groupe de gestion des aéroports l'empêche de contrôler ses coûts. Il n'existe pas de rapports sur les écarts pour comparer les résultats financiers actuels aux objectifs de chaque aéroport, ce qui aiderait à contrôler les dépenses et à maximiser les recettes. Conscient de cette lacune, le ministère s'emploie à mettre au point un système de comptabilité de prix de revient pour chaque aéroport et prévoit mettre au point, au cours du présent exercice, un plan commercial quinquennal des aéroports.

13.49 Tant pour les Groupes de l'aviation que de la marine, les renseignements disponibles sur les coûts ne sont pas suffisamment détaillés pour appuyer les initiatives de recouvrement. Une politique proposée à cet égard fait l'objet de consultations auprès des utilisateurs en vue de définir les niveaux attendus de recouvrement des coûts au sein du ministère. Toutefois, il pourrait être difficile d'appliquer cette politique en raison de l'absence de renseignements centraux sur l'actif et les coûts de fonctionnement. Le ministère précise que la politique proposée prévoit explicitement le recouvrement de certains coûts des secteurs de l'aviation et de la marine et qu'il a déjà fait beaucoup à l'heure actuelle pour que soient produits les renseignements nécessaires sur les coûts.

13.50 En insistant sur le besoin de meilleurs renseignements, nous ne voulons pas laisser entendre que le ministère devrait nécessairement mettre au point un certain nombre de systèmes de comptabilité de prix de revient. Des renseignements excessivement détaillés ou trop complexes sont inutiles. Les gestionnaires doivent néanmoins recevoir ce type de renseignements en temps opportun, et selon une présentation adaptée à leurs besoins. Toutefois, des renseignements plus regroupés s'imposent, notamment dans le cas des récapitulations et des ventilations des coûts des divers secteurs d'affaires, pour aider les cadres supérieurs.

Gestion des immobilisations

13.51 Certaines ressources du ministère comme les stocks et les biens immobiliers (terrains et immeubles) d'une valeur d'au moins 10 milliards de dollars ne sont pas gérées à la manière de biens potentiellement producteurs de recettes, bien qu'elles représentent des sources importantes de revenus, tant aujourd'hui que demain. Depuis le début de l'exercice de réduction du déficit, le ministère n'a pas accordé une priorité assez élevée au besoin d'un contrôle plus rigoureux de la gestion financière et, au niveau de l'ensemble du ministère, à celui de renseignements financiers récapitulatifs sur ces importantes immobilisations. L'information financière est nécessaire pour permettre au ministère d'améliorer son taux de recouvrement, de justifier ses décisions d'investissement et de repérer les immobilisations excédentaires ou désuètes dont il devrait disposer.

13.52 Le ministère a mis en place certains systèmes et procédés propres à assurer une bonne protection des immobilisations. La plupart des gestionnaires de programmes sont au courant des quantités des biens qui leur sont confiés, de l'endroit où ils sont stockés et de leur état matériel. Sauf en ce qui concerne les 40 millions de dollars de stocks visés par le Fonds renouvelable des magasins, ils ne connaissent pas le prix original d'un bien, la meilleure utilisation qui pourrait en être tirée, la valeur marchande actuelle et, ce qui est le plus important, le coût de possession d'un bien donné. Pour obtenir ces renseignements estimatifs, il suffirait d'une étude ponctuelle qui permettrait de déterminer les coûts pertinents, lesquels renseignements pourraient être mis à jour périodiquement.

13.53 **Stocks.** Comme l'a calculé la Vérification interne, le ministère dépense au moins 28 millions de dollars par année pour la gestion de stocks d'une valeur de 200 millions de dollars, comprenant des articles renouvelables gardés en magasins (uniformes, papeterie, chaînes et entraves, etc.), pièces de rechange pour navires, aéronefs et équipement de télécommunications (moteurs d'aéronefs, hélices de navires, etc.), pièces de rechange d'utilisation permanente et prévisible, articles en magasin (une combinaison de stocks renouvelables et de pièces de rechange contrôlés uniquement par les gestionnaires de centre de responsabilité). Le Fonds renouvelable des magasins, qui assurait un degré limité de contrôle financier central sur près de 40 millions de dollars de stocks, a été supprimé le 1er avril 1987, parce que le ministère éprouvait des difficultés à établir le coût des articles distribués.

13.54 Les administrateurs du Fonds avaient établi un plafond d'achats et fournissaient aux gestionnaires des relevés comprenant des renseignements sur les niveaux de stocks pour les 40 millions de dollars d'articles, mais n'assuraient aucun contrôle sur le reste des stocks évalués à 160 millions de dollars. S'il avait profité des économies d'échelle et étendu ces contrôles aux 160 millions de dollars de stocks, le ministère estime qu'il aurait évité une dépense de 11 millions de dollars de stocks excédentaires et 1 million de dollars par année de frais d'entreposage. Bien qu'il s'exerce un certain contrôle au niveau local, dans l'ensemble, il y a peu ou pas de coordination ou de rationalisation des stocks appartenant au ministère.

13.55 En ce qui concerne les 40 millions de dollars de stocks du Fonds renouvelable des magasins, qui comprennent des articles renouvelables et des pièces de rechange, il y avait suffisamment de renseignements financiers pour permettre de prendre des décisions éclairées sur ce qu'on devait acheter et garder. Toutefois, on n'a pas toujours bien utilisé ces renseignements pour contrôler les niveaux de stocks du Fonds. Le taux de roulement de celui-ci s'établit à 0,55, ce qui veut dire que les stocks sont renouvelés en moyenne tous les 22 mois.

13.56 Une étude récente a attribué le faible taux de roulement à certains facteurs comme les retards à radier des stocks désuets et la nécessité pour les navires de la Garde côtière de transporter à bord des stocks complets. Une étude interne des magasins situes dans l'Ouest a révélé que 33 p. 100 des articles du Fonds n'avaient pas bougé au cours des 18 derniers mois et qu'une économie ponctuelle d'au moins 700 000 $ à 1 million de dollars pourrait être réalisée, grâce à la rationalisation des pratiques de gestion des stocks. De plus, des stocks désuets dont le coût s'établit à 4,5 millions de dollars ont été accumulés au cours des années, sans compter les coûts de garde additionnels que cela entraîne. Le ministère nous informe que depuis notre vérification, il s'est départi de ces stocks et en a approuvé la radiation.

13.57 Les renseignements sur des stocks d'une valeur de 160 millions de dollars ne comprennent pas de rapports financiers sommaires qui brossent un tableau complet des stocks par programme et par région, ce qui renseignerait pourtant sur l'accumulation des articles stockés et permettrait d'en contrôler les niveaux.

13.58 Le ministère ne possède pas non plus de liste maîtresse complète, par emplacement, des articles d'utilisation commune dans l'ensemble du pays. Pareils renseignements faciliteraient le repérage et le transfert rapides d'articles communs d'un endroit à l'autre.

13.59 Certains cas de stocks inutilement en double ont été décelés; des lentilles et ampoules pour les aides à la navigation sont gardées en magasin, alors que les mêmes articles se trouvent dans un casier du Fonds renouvelable des magasins situé à quelques pieds de là. Les stocks que l'on garde pour utilisation future s'accumulent rapidement. Il se gaspille de l'argent, faute d'un système efficace de planification et de contrôle des stocks. Par exemple, le ministère recouvrerait près de 2 millions de dollars s'il disposait de ses stocks excédentaires. L'information financière est l'élément clé d'un pareil système.

13.60 Vu que le ministère a aboli le Fonds renouvelable des magasins, il lui faut plus que jamais améliorer ses pratiques de gestion des dépôts d'approvisionnement en regroupant et en rationalisant les stocks.

13.61 Le ministère signale que le Système de gestion du matériel, en voie d'application, lui permettra de surmonter certaines des anciennes difficultés de contrôle et d'améliorer la gestion des stocks; il ajoute que l'on fait des efforts concertés pour réduire les niveaux des stocks là où il y a fléchissement de la demande.

13.62 Le ministère des Transports devrait rationaliser ses pratiques de gestion des stocks, redéployer les stocks morts ou en disposer, établir des objectifs de stocks et mettre au point des procédés d'acquisition qui obligeront les gestionnaires à faire un examen de tous les stocks du système national avant d'acheter du matériel neuf.

13.63 Biens immobiliers. Selon une estimation du Groupe de travail Nielsen, le coût de remplacement de l'ensemble des nombreux biens immobiliers du ministère se répartit comme suit :

Aéroports	7,5	milliards
Garde côtière (bases, aides à la navigation)	0,9	
Havres et ports (quais, hangars)	1,0	
Autres (centres de formation et d'essais)	0,1	
	9,5	milliards

13.64 Il existe des renseignements financiers globaux sur les coûts d'acquisition des biens immobiliers pour les principaux aéroports et une récente étude ponctuelle a déterminé les soldes d'immobilisations et d'amortissement accumulés en ce qui concerne les plus petits aéroports de Transports Canada. Quant aux immobilisations de la Garde côtière, il n'existe pas de renseignements financiers globaux, mais seulement des registres des terrains et immeubles. Il n'y a pas de gestion centrale de l'ensemble des immobilisations du ministère. Les décideurs de celui-ci n'ont pas tous les renseignements dont ils ont besoin, tels que les frais de possession des terrains, pour leur permettre de prendre des décisions sur l'utilisation des biens-fonds et sur l'aliénation des propriétés excédentaires. Bien qu'il existe des registres sur les nombreuses propriétés du ministère, ceux-ci sont dispersés et difficiles à repérer. Les renseignements sur les valeurs d'origine ou sur les prix du marché, qui servent à estimer la valeur des propriétés du ministère, sont incomplets.

13.65 Dans la Région de l'Ouest de la Garde côtière canadienne, 27 p. 100 des baux étaient expirés et les loyers étaient perçus aux anciens taux, ce qui veut dire une perte significative de recettes. À l'aéroport international d'Ottawa, 379 hectares de terrain, dont certains étaient excédentaires, ont été loués pour 3 000 $ par année, bien que les frais de possession, y compris les subventions qui tiennent lieu de taxes, s'établissaient à 174 340 $. Une récente vérification interne a révélé que le ministère perdait au moins 640 000 $ annuellement au titre des logis appartenant à la Couronne, à

cause de logis subventionnés ou demeurés vacants pendant longtemps. Dans un cas en particulier, quatre unités étaient demeurées vacantes durant une période moyenne de 17 mois consécutifs, dans un autre cas, 17 unités le sont demeurées durant une moyenne de 28 mois et une de ces unités avait été vacante durant 54 mois consécutifs, ce qui représente une perte de recettes de 75 000 $.

13.66 Le ministère affirme que les plans commerciaux pour tous les aéroports sont maintenant achevés. Ces plans déterminent les possiblités de développement commercial des terrains négociables et aussi les propriétés dont les aéroports n'ont besoin ni à des fins opérationnelles ni à des fins commerciales. Ces plans sont en voie d'application. De plus, le ministère signale qu'il s'emploie à dresser des plans de parcs industriels pour les aéroports qui ont le plus grand potentiel commercial.

13.67 En 1979, le ministère avait élaboré et mis en place un système de comptabilité des immobilisations, qui a été abandonné en 1984, lorsqu'il s'est rendu compte que le coût de l'accumulation, de la validation et de l'entrée des données dépassait les avantages prévus de ce système. La mise au point d'un système de comptabilité des immobilisations a maintenant été déclarée prioritaire, et un nouveau système est en voie d'élaboration. Le ministère s'emploie à l'heure actuelle à répertorier toutes ses propriétés, y compris leur coût d'acquisition.

13.68 Outre la mise en place d'un système intégré de comptabilité des immobilisations, le ministère des Transports devrait élaborer une politique, établir une infrastructure administrative et désigner un point central de gestion, ce qui lui permettra d'exercer un contrôle plus rigoureux sur ses nombreuses immobilisations.

Contrôles de comptabilité interne

13.69 Depuis notre vérification de 1974-1976, les milliers d'opérations comptables quotidiennes de recettes et de dépenses du ministère font l'objet d'un contrôle plus rigoureux; il y a notamment une meilleure répartition des tâches et des pouvoirs délégués. Aucune erreur importante pouvant fausser de façon significative les Comptes publics du Canada n'a été relevée.

13.70 Cependant, des lacunes ont été décelées au niveau des contrôles de certaines opérations comptables exceptionnelles et complexes, entre le ministère et les sociétés d'État et au sein du Fonds renouvelable des aéroports. Parce que la direction du ministère reçoit des renseignements incomplets ou imprécis sur ces opérations, elle est moins en mesure de tenir ces entités responsables des fonds qui leur sont confiés.

13.71 Le ministère verse à VIA Rail des contributions en capital annuelles (122 millions de dollars en 1985-1986) qui sont régies par des conditions approuvées par le

gouverneur en conseil. La vérification a porté sur le rôle des agents financiers du ministère chargés d'analyser et d'approuver les contributions en capital. Selon le Guide d'administration financière du Conseil du Trésor, il incombe au ministère d'approuver les versements, d'établir les sommes que VIA Rail doit payer à ses fournisseurs à la fin de l'exercice relativement aux projets d'immobilisations et de confirmer l'exactitude des sommes imputées sur le crédit déclarées dans les Comptes publics. Plus particulièrement, la vérification a porté sur les paiements pour dépenses d'immobilisations et les comptes créditeurs connexes pour 1985-1986 et 1986-1987.

13.72 À la fin de l'exercice 1985-1986, le ministère a inclus dans les Comptes publics du Canada une somme à payer de 37,2 millions de dollars au titre de contributions en capital à VIA Rail. Le Guide sur l'administration financière exige que pareilles sommes ne soient inscrites dans les registres que lorsqu'elles peuvent être justifiées et évaluées individuellement et individuellement liées à des paiements subséquents. Le ministère n'a pas été capable de fournir la documentation nécessaire par grand projet d'immobilisations, telle que des contrats ou des factures de fournisseurs.

13.73 Un montant de 22 millions de dollars pour l'acquisition de locomotives figurait dans les sommes à payer à la fin de 1985-1986. À notre demande, le ministère a obtenu la documentation supplémentaire auprès de VIA Rail. À l'analyse, nous avons constaté que VIA Rail n'était pas tenue de verser des paiements aux fournisseurs avant la livraison de la marchandise, qui était prévue pour décembre 1986. De fait, les documents montraient qu'au 31 mars 1986, le fournisseur de VIA Rail avait engagé des dépenses estimatives de seulement 7 millions de dollars pour ces locomotives. Par conséquent, une somme de 15 millions de dollars payable à la fin de cet exercice n'aurait pas dû être établie. De plus, le ministère n'a pas apparié les sommes payées avec les sommes individuelles comprises dans la somme payable originale de 37,2 millions de dollars. Il a plutôt porté au compte toutes les factures mensuelles reçues au cours du nouvel exercice, jusqu'à l'épuisement de la somme payable totale. L'établissement et la liquidation de la somme exigible contreviennent aux sections pertinentes du Guide de l'administration financière. En conclusion, les sommes exigibles pour ces locomotives établies à la fin de l'année étaient faussées d'au moins 15 millions de dollars.

13.74 La vérification a aussi porté sur les contrôles financiers de l'administration du Programme de remise en état des embranchements des Prairies, et notamment sur l'analyse initiale des options, les rapports d'étape soumis au Conseil du Trésor et sur les mécanismes établis pour contrôler les résultats.

13.75 Lancé en 1977-1978, le Programme de remise en état des embranchements des Prairies, programme de 1,07 milliard de dollars devant s'étaler sur douze ans, visait les lignes tributaires du grain. Les détails de nos constatations font l'objet d'une note de vérification au chapitre 3 du présent Rapport. Ce cas montre qu'en raison du défaut de contrôles financiers adéquats, comme l'inclusion d'une clause de

vérification dans l'entente de contribution, la Couronne n'est pas assurée de recevoir une valeur suffisante en contrepartie de la cession pour 1 d'une option d'achat de pièces d'équipement d'une valeur convenue de 16,73 millions de dollars.

13.76 Depuis 1980, nous avons déploré l'absence de registres adéquats pour le Fonds renouvelable des aéroports et l'absence de rapprochements entre les comptes de contrôle et les registres auxiliaires, ce qui a nécessité un très grand nombre de rajustements des états financiers consolidés. Nous nous sommes aussi inquiétés de la qualité des rapports financiers. Le ministère prend à l'heure actuelle certaines initiatives pour améliorer ses pratiques comptables et ses contrôles en ce qui concerne le Fonds renouvelable des aéroports.

Systèmes d'information financière

13.77 Depuis notre étude de 1974 à 1976 sur la gestion et le contrôle financiers, des progrès ont été réalisés et les gestionnaires ont à leur disposition davantage d'informations et de systèmes financiers, pour les aider à gérer les nombreux et divers secteurs d'activités du ministère. Par exemple, le rapport «État de l'utilisation des ressources» (RUSH) renseigne assez bien et en temps opportun le Conseil d'examen des programmes sur les dépenses prévues et les ressources non engagées. Il existe un système automatisé et intégré de comptabilité d'exercice à l'aéroport international Pearson et bon nombre de systèmes élaborés au niveau local qui répondent aux besoins locaux d'information financière.

13.78 Depuis 1982, le ministère a investi près de 20 millions de dollars dans la mise en place de systèmes financiers qui ont apporté certaines améliorations. Cependant ces systèmes ne produisent pas suffisamment de renseignements sur toute la gamme d'activités de gestion financière, renseignements essentiels à l'atteinte des objectifs de contrôle et de recouvrement des coûts et d'accroissement de la productivité du ministère. La pièce 13.7 illustre la répartition de l'investissement de 3 à 4 millions de dollars par année pour la mise au point de systèmes d'information financière.

13.79 Le ministère précise que, se retrouvant dans une situation de rattrapage, il a été obligé d'entreprendre la mise en oeuvre d'un plan directeur de systèmes financiers, parallèlement à l'introduction du Réseau d'installations de traitement des données, produit de la nouvelle technologie. L'interaction de ces deux grandes initiatives sur la mise au point de systèmes financiers a créé un climat précaire. Bien sûr, nous reconnaissons l'évolution prodigieuse qu'a apportée la technologie tant sur le plan du matériel que du logiciel. Il n'en demeure pas moins que les dépassements de coûts découlent d'une piètre gestion des projets d'élaboration de systèmes.

13.80 Comme l'illustre la pièce 13.7, dans la majorité des cas où l'élaboration d'un système a été menée à terme, cela a pris beaucoup plus de temps et a coûté beaucoup plus cher que prévu au départ. D'autres initiatives d'élaboration de systèmes

financiers, telles que les systèmes de facturation, d'encaisse et de rapports sur les recettes ont été annulées ou reportées, ce qui veut dire que la direction du ministère ne possède toujours pas les renseignements financiers qu'elle a toujours considérés importants. Le ministère estime avoir un arriéré de cinq ans à l'égard des demandes de systèmes financiers.

13.81 Dans le cas du Système de gestion des biens matériels, le coût de sa mise au point dépassera les économies immédiates qu'il permettra de réaliser, jusqu'à ce qu'il soit étendu de façon à englober tous les biens du ministère. Le coût total de la conception et de la mise en oeuvre s'établit à 8 millions de dollars. Le ministère avait prévu réaliser des économies ponctuelles de 4 millions de dollars, soit la moitié de cet investissement. Une comparaison du coût de fonctionnement annuel de 3,2 millions de dollars du Système de gestion des biens matériels avec les économies de fonctionnement annuelles, que l'on estime être de 1 à 1,5 million de dollars, montre qu'il en coûte à l'heure actuelle plus pour le faire fonctionner que les bénéfices directs qui en découlent, à l'exclusion des avantages non quantifiables tels qu'une meilleure protection des biens. La gestion de ce projet d'envergure laisse à désirer. Par exemple, il y a eu quatre gestionnaires de projet différents au cours des quatre premières années de sa mise en oeuvre, aucun budget n'ayant été établi au départ. Les coûts du projet n'ont pas fait l'objet de rapports officiels et les écarts n'ont pas été contrôlés selon les méthodes établies. On a connu aussi des contretemps entraînés par les nombreux changements de matériels et de logiciels qui n'avaient pas été prévus durant la phase de conception du projet.

13.82 Il y a double emploi en ce qui concerne l'élaboration de systèmes. Par exemple, tous les gestionnaires du ministère ont besoin de systèmes de gestion des projets pour les aider à contrôler les centaines de millions de dollars dépensés annuellement à ce titre. Le ministère a donc mis au point au moins trois systèmes et procédés pour faciliter la planification et gestion de projets à tous les niveaux. Toutefois, ces initiatives ont généralement évolué indépendamment l'une de l'autre, ce qui a donné lieu au dédoublement des efforts d'élaboration, au chevauchement des données, à certaines difficultés de rapprochement des renseignements produits par les divers systèmes et à l'entrée en double des données. Il n'y a toujours pas de système intégré de rapports sur les projets pour l'ensemble du ministère. De plus, il faudrait intégrer les renseignements produits par chacun de ces systèmes et les présenter selon une formule adaptée aux besoins de la direction du ministère.

13.83 Le ministère des Transports devrait réexaminer sa façon d'aborder l'élaboration et la mise en oeuvre des systèmes d'information de gestion financière et devrait veiller à ce que :

-l'administration de la fonction du traitement des données soit de nature à encourager la mise au point de systèmes efficaces et efficients, à optimiser les ressources disponibles et à définir clairement les responsabilités de la gestion des projets;

-les importants systèmes nationaux soient établis en fonction de budgets et d'échéanciers réalistes et à ce que les autres méthodes utilisées pour obtenir des renseignements, comme les systèmes régionaux, fassent l'objet d'une évaluation avant que ne commence leur élaboration;

-la gestion des projets soit améliorée grâce à de meilleurs contrôles des changements significatifs, comme les spécifications demandées par les utilisateurs, à une surveillance plus étroite des projets, y compris l'utilisation de rapports sur les écarts, la multiplication de rapports d'étape et une évaluation plus complète des projets menés à terme.

13.84 Le Conseil d'examen des programmes de Transports Canada devrait étudier tous les nouveaux systèmes nationaux importants avant leur mise en oeuvre.

Rapports découlant de l'obligation de rendre compte

Communication de tous les renseignements financiers

13.85 Fonds renouvelable des aéroports. Nous avons relevé une amélioration marquée des états financiers annuels du Fonds. Ceux-ci comprennent maintenant tous les coûts de fonctionnement facilement attribuables au Fonds, dont les intérêts courus sur des biens que le gouvernement a fournis et des services rendus par d'autres ministères.

13.86 Subvention au transport du grain et de la farine vers l'est à partir d'un point intérieur désigné. Aux termes de l'article 272 de la Loi sur les chemins de fer, le programme en titre a été adopté en 1965 pour que l'exportation du grain et de la farine se poursuive via les ports de l'est du pays. En 1984, la Commission canadienne des transports (CCT) a évalué le programme. Elle a conclu que la subvention incitait les expéditeurs à avoir recours aux routes qui les rendaient admissibles à la subvention plutôt qu'à des moyens de transport plus économiques et plus efficients. Notre examen confirme cette conclusion. Nous avons relevé, par exemple, que les expéditeurs envoyaient leur grain de Thunder Bay aux ports de l'est du Canada, ce qui concourt aux objectifs du programme. Cependant, plutôt que d'avoir recours aux lignes ferroviaires ou aux voies navigables intérieures reliant directement Thunder Bay à ces ports, les expéditeurs choisissent des trajets combinés par rail et par eau pour avoir droit à la subvention. Les objectifs du programme sont atteints, mais l'utilisation inefficace du système de transport qui en résulte est contraire aux objectifs de la Loi nationale sur les transports.

13.87 Autre exemple, la CCT a fait mention dans son étude que les expéditeurs du sud de l'Ontario qui destinaient leur grain à des ports de l'est, l'envoyaient d'abord vers l'ouest en un point intérieur désigné dans le programme des subventions. Le grain était ensuite réexpédié vers l'est. La Commission canadienne des transports savait que le programme de subvention avait des effets fortuits et qu'il servait à subventionner des méthodes de transport inefficaces, mais ces renseignements n'ont pas été signalés au Parlement dans la Partie III du Budget des dépenses. Nous reviendrons plus longuement sur la question dans la partie du présent chapitre qui traite des subventions.

13.88 Nous avons également observé que les paiements compensatoires versés aux compagnies de chemin de fer en vertu de ce programme sont calculés d'après des coûts ferroviaires périmés. À la longue, les compagnies de chemins de fer sont indemnisées de la différence entre les coûts courants et les coûts périmés, après avoir présenté de nouveaux coûts. Ce processus peut toutefois prendre plusieurs années. La subvention versée en 1986-1987, par exemple, se fondait sur les coûts de 1982. La Commission canadienne des transports estime que les paiements supplémentaires à verser pour la période comprise entre 1982 et 1987, une fois le rapprochement terminé, se chiffrent à 11,3 millions de dollars. Cet élément de passif n'a pas fait l'objet d'une déclaration distincte au Parlement.

13.89 **Subventions ressortissant à la LTTMPM et à la LSTMRA.** Adoptées en 1927 et en 1969 respectivement, la Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes (LTTMPM) et la Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique (LSTMRA) prévoient des subventions pour les envois de marchandises en provenance et à destination de points à l'intérieur d'un territoire désigné ou à destination de points au Canada à l'ouest de leur territoire d'origine. Dans certains cas, les subventions sont également limitées à certaines marchandises. Nous nous sommes aperçus qu'en raison de lacunes des contrôles sur l'admissibilité à ce programme, des demandes de subventions étaient présentées au ministre sans renseignements sur le coût estimatif total possible. Par exemple, en janvier 1987, cinq nouveaux types de marchandises sont devenus admissibles aux subventions. Il est fait mention dans le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, paru dans la Gazette du Canada au sujet de l'approbation de cette subvention que : «L'impact de cette mesure sera de réduire de près de 100 000 $ les coûts de transport pour ces industries». Nous nous sommes rendus compte que cette somme ne désigne que l'élément de passif estimatif qui résulterait uniquement du versement de la subvention aux cinq requérants, même si tous les autres fabricants de ces marchandises sont maintenant admissibles. Le ministère n'a pas fait l'estimation du nombre possible de fabricants admissibles aux subventions approuvées. De même, le ministère n'a fait aucune évaluation du montant des paiements qui pourraient être versés aux requérants éventuels. Ces paiements s'ajouteraient à ceux destinés aux requérants qui ont déjà présenté des demandes de subventions.

Subventions

Programme de subvention au transport du grain et de la farine vers l'est à partir d'un point intérieur désigné

13.90 Le programme en rubrique a été créé pour que se poursuive l'exportation du grain et de la farine via les ports de l'est du pays. Par port de l'Est, on entend les ports de Halifax, de Saint John, de West Saint John et certains ports sur le Saint-Laurent, à partir de Montréal vers l'est. Les tarifs de transport du grain en vrac à destination de tout port de l'Est à partir de points intérieurs désignés ont été gelés au niveau de ceux de 30 novembre 1960. Pour la farine, le gel des tarifs a été établi au niveau de septembre 1966.

13.91 Dans la partie sur l'obligation de rendre des comptes, nous faisions remarquer que l'évaluation de ce programme avait été achevée en 1984. Les auteurs de l'étude avaient conclu que la subvention incitait les expéditeurs à avoir recours à des routes qui leur donnaient droit à des subventions plutôt qu'à d'autres moyens de transport, plus économiques et plus efficients. Nous convenons de cette conclusion, mais l'étude nous a paru limitée à deux égards. Le fonctionnement du programme a été évalué, mais non l'atteinte de son objectif arrêté. Il n'y a pas été fait mention du volume de farine et de grain qui aurait été acheminé via Montréal et d'autres ports admissibles en l'absence de la subvention. Les auteurs de l'étude n'ont pas non plus cherché à savoir si la série de ports admissibles était conforme à l'esprit de la législation ou s'il était toujours nécessaire de subventionner les envois expédiés via les ports du Saint-Laurent aussi bien que ceux acheminés via les ports de l'Atlantique. Puisque le programme a plus de 20 ans, et que pendant cette période les systèmes de transport ont subi de grandes transformations, il importe de voir si la justification originale du programme et les moyens d'en atteindre les objectifs valent encore.

13.92 L'étude a permis à Transports Canada et à la Commission canadienne des transports de constater que le programme avait eu un certain nombre d'effets fortuits qui étaient contraires à l'objectif de la Loi nationale sur les transports, soit la mise en place d'un réseau «utilisant au mieux et aux moindres frais globaux tous les modes de transport existants». Transports Canada et la Commission n'ont pas toutefois analysé des solutions de rechange susceptibles d'atténuer les effets fortuits et le manque d'efficience.

13.93 Nous avons en outre conclu que le processus de vérification des demandes d'indemnisation utilisé par la Commission canadienne des transports devait être resserré pour que soient rejetées les demandes excessives ou inadmissibles. Nous avons observé que les paiements sont versés sans que soient examinés les documents à l'appui tels que des feuilles de route, des ordres d'expédition, des connaissements, des reçus pour utilisation d'élévateur à grains ou des preuves que les envois répondent aux conditions d'admissibilité statutaires du programme.

Programmes ressortissant à la Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes (LTTMPM) et à la Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique (LSTMRA)

13.94 Ces lois prévoient des subventions pour le fret en provenance et à destination de points à l'intérieur d'un territoire désigné ou à destination de points au Canada à l'ouest de son territoire d'origine. Trois programmes distincts de subventions pour la Région atlantique sont autorisés en vertu de ces lois. Le programme de base pour les envois en direction ouest s'applique à presque toutes les marchandises. Le coût d'expédition en direction ouest est subventionné dans une proportion équivalant à 30 p. 100 de la partie de la route qui se trouve dans le territoire choisi. La subvention spéciale en direction ouest prévoit une réduction supplémentaire de 20 p. 100, mais uniquement pour les marchandises admissibles. Le programme intraterritoire s'applique aussi de façon sélective et les subventions de 10 p. 100 sont versées au transport d'envois admissibles entre différents points dans le territoire choisi.

13.95 **Contrôle de l'admissibilité.** En vertu du processus de contrôle de l'admissibilité, une catégorie de produits est jugée admissible aux subventions combinées de base et spéciale (soit 50 p. 100) pour les envois en direction ouest, d'après les renseignements fournis par un seul fabricant de cette catégorie de produits (le requérant). Nous avons remarqué qu'on ne cherche pas à savoir si les requérants sont en général représentatifs de cette catégorie. Citons en exemple un critère de sélection : les produits ont-ils atteint la «valeur ajoutée» maximale possible dans le territoire choisi (mesure de développement économique)? Les renseignements fournis par le requérant sur la valeur ajoutée sont examinés, mais on n'essaie pas de voir si les renseignements sont représentatifs de toutes les autres compagnies automatiquement admissibles à la suite de l'approbation de la requête.

13.96 De surcroît, des produits sont régulièrement ajoutés au programme, mais il n'existe aucune façon de dégager les subventions qui ne répondent plus aux critères d'admissibilité.

13.97 **Administration du programme.** La Commission canadienne des transports nous apprend que le libellé des règlements conçus pour exprimer l'esprit des lois manque de précision. Les clauses d'exemption, par exemple, font état que le but visé n'est pas d'aider au mouvement du fret via les routes terrestres à destination des marchés américains. Des renseignements que possède la Commission canadienne des transports laissent toutefois croire que des produits comme la tourbe, le lait en poudre, la pomme de terre et les panneaux d'aggloméré ont été acheminés en vertu du programme en direction ouest, à des destinations comme Windsor et Niagara Falls, où ils ont été entreposés et réexpédiés aux États-Unis.

13.98 Dans un autre cas, le règlement intraterritoire interdit le versement de subventions à des compagnies de camionnage propriété de l'expéditeur. D'après des études de la Commission, il semble qu'un certain nombre de compagnies de

camionnage aient contourné l'interdiction. Selon les estimations de la Commission, environ 150 compagnies de camionnage bénéficiaires de la subvention intraterritoire en 1984 faisaient état d'une affiliation avec un grand expéditeur. Ces parties ont reçu 6,8 millions de dollars de la subvention intraterritoire en 1984-1985, soit environ 25 p. 100 du total de ces subventions et 32 p. 100 des subventions intraterritoire versées aux compagnies de camionnage.

13.99 Nous avons également relevé des anomalies dans le système de classification des marchandises admissibles. La définition de «valeur ajoutée», par exemple, n'est pas conforme à celle de Statistique Canada. Cela rend pratiquement impossible l'analyse des marchandises qui s'impose pour juger du caractère représentatif de chaque requérant.

13.100 Évaluation de l'efficacité. Deux aspects de ces programmes n'ont pas fait l'objet d'une évaluation approfondie : ces subventions concourent-elles aux objectifs du programme et entraînent-elles des effets fortuits?

13.101 Transports Canada et la Commission canadienne des transports devraient :

-analyser les programmes de remplacement qui s'offrent à eux pour que s'atténuent les effets négatifs imprévus et le manque d'efficience du programme de subvention au transport du grain et de la farine vers l'est à partir d'un point intérieur désigné;

-améliorer le processus de vérification des demandes de subventions de ce programme;

-évaluer les programmes ressortissant à la Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes et à la Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique et réévaluer le programme de subvention susmentionné en déterminant dans quelle mesure ses objectifs ont été atteints et si la justification originale du programme vaut toujours;

-améliorer les contrôles administratifs exercés sur les programmes de subvention ressortissant à la LTTMPM et à LSTMRA, notamment les contrôles de l'admissibilité aux subventions et une meilleure surveillance du respect des règlements relatifs au programme.

Programme ressortissant à la Loi sur le transport du grain de l'Ouest

13.102 La Loi sur le transport du grain de l'Ouest autorise la Commission canadienne des transports à fixer des tarifs ferroviaires pour le mouvement du grain de l'Ouest destiné à l'exportation. Comme les tarifs sont fixés avant la saison agricole, ils doivent être déterminés d'après des prévisions. Les prévisions de coûts des compagnies de chemin de fer sont préparées par la Commission canadienne des transports; les prévisions du volume de grain à expédier sont le fait de l'Office de transport du grain. Aux termes de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, ces prévisions doivent être remises au plus tard le 28 février de chaque année. La Commission canadienne des transports combine les deux prévisions pour établir le barème tarifaire. Par conséquent, l'exactitude des subventions versées aux termes de la loi pour une année donnée est fonction de l'exactitude des prévisions officielles du volume de grain à transporter au cours de l'année suivante. En raison des écarts entre les prévisions et les envois de grain, les paiements aux expéditeurs et, partant, les subventions peuvent être trop élevés ou insuffisants. La loi comporte un mécanisme d'auto-correction, mais des lacunes du processus de prévision pourraient donner des écarts qui en excèdent les limites.

13.103 D'après nous, certains aspects du processus de prévision pourraient être resserrés :

-À la suite de l'échéance statutaire du 28 février, l'Office de transport du grain n'a pas accès aux renseignements nécessaires sur les récoltes pour l'année de prévision. Des renseignements à jour sur les semailles prévues par les fermiers amélioreraient l'exactitude des prévisions.

-L'Office a commis certaines erreurs techniques en utilisant la méthode statistique. On nous a informés qu'à la suite de la vérification, ces erreurs ont été corrigées.

-L'Office utilise une méthode qui produit une prévision dont la dispersion s'étend dans une large fourchette. D'autres méthodes de remplacement devront être mises à l'essai pour déterminer s'il est possible de produire de meilleures estimations.

-L'Office du transport du grain donne un seul chiffre plutôt qu'une fourchette qui illustrerait mieux les résultats du processus de prévision. L'Office déclare que cette façon de faire permet à la Commission canadienne des transports de calculer plus facilement le tarif marchandises. À notre avis, si les preneurs de décisions connaissaient l'intervalle (la fourchette) de la prévision, ils en apprécieraient mieux les limites.

13.104 L'Office du transport du grain devrait s'employer à obtenir une modification de forme à la Loi sur le transport du grain de l'Ouest pour que soit reportée au printemps la date de publication de la prévision, moment auquel de meilleurs renseignements sur les semailles sont connus.

13.105 L'Office du transport du grain devrait étudier d'autres méthodes de prévision pour voir s'il est possible de réduire la fourchette de la prévision.

13.106 L'Office du transport du grain devrait publier la fourchette de ses prévisions statistiques.

Nouvelles initiatives d'envergure

13.107 Le ministère déclare qu'il a un certain nombre de nouvelles initiatives d'envergure en cours. Celles-ci traitent de nombreux points dont fait état le présent chapitre. Bon nombre de ces initiatives ont déjà été mentionnées. Les principales sont résumées à la pièce 13.8.

13.108 Le ministère a l'intention de pallier la plupart des lacunes importantes relevées au présent chapitre par voie des initiatives énumérées à la pièce 13.8. Nous nous attendons à ce que le ministère suive de près leur mise en oeuvre et en rende compte régulièrement à la haute direction. Nous y donnerons suite et en ferons rapport au cours de vérifications à venir et nous examinerons aussi dans quelle mesure ces initiatives auront comblé les lacunes relevées.

LA COMMISSION DE L'EMPLOI
ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA

LA COMMISSION DE L'EMPLOI
ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA

Table des matières

	Paragraphe
Vue d'ensemble 14.1	
Étendue de la vérification	14.6
Historique 14.12	
Élaboration de la Planification de l'emploi	
Gestation 14.19	
Analyses financières des options recommandées	14.25
Mise en oeuvre de la Planification de l'emploi	14.33
Lancement de la Planification de l'emploi	14.37
Démarrage lent 14.49	
Fonctionnement de la Planification de l'emploi	
Améliorations continuelles à la Planification de l'emploi 14.52	
Intégration de la formation en établissement dans la Planification de l'emploi, 1986-1987	14.65
Procédés pour la mesure des résultats	14.74
Information au Parlement	
Formulation du crédit 14.86	
Compte rendu d'une nouvelle initiative majeure	14.88
Gestion et contrôle financiers	14.92
Information pour répartir les ressources et gérer l'exploitation	14.96
Information pour s'acquitter de l'obligation de rendre compte de la gestion financière	14.116
Contrôle financier 14.119	
Systèmes d'information financière	14.120
Rôle de la fonction financière	14.123

Pièces

14.1Répartition des dépenses - Exercice du 1er avril 1986 au 31 mars 1987
14.2La Planification de l'emploi - Programmes, objectifs, clientèle et options
14.3La Planification de l'emploi - Dépenses et nombre de participants
14.4Tableau chronologique de l'élaboration de la Planification de l'emploi
14.5Total cumulatif des projets de Développement de l'emploi proposés et approuvés à l'échelle nationale
14.6Cibles pour la population visée par les mesures d'équité en matière d'emploi

LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA

Vue d'ensemble

14.1 En 1977, la Loi sur l'emploi et l'immigration a réuni le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration et la Commission de l'assurance-chômage en un seul organisme, la Commission/ministère de l'Emploi et de l'Immigration du Canada.

14.2 La Commission est responsable de l'ensemble des programmes d'emploi, d'assurance-chômage et d'immigration, tandis que le ministère est chargé de la politique stratégique et planification et des affaires publiques.

14.3 Les activités de la Commission sont décentralisées dans 10 bureaux régionaux et quelque 800 bureaux locaux permanents, itinérants et temporaires. Elle utilise environ 24 000 années-personnes.

14.4 En plus de son président et de son vice-président, la Commission a deux commissaires qui représentent les travailleurs et le patronat dans l'élaboration, l'approbation et la mise en oeuvre des programmes qui les touchent. Elle administre trois programmes : Emploi et Assurance, Immigration, et Services généraux et spéciaux. Le programme Emploi et Assurance a pour objet la préparation et l'application d'un ensemble de politiques et de programmes propres à assurer le bon fonctionnement du marché du travail canadien. Il comporte quatre activités, notamment les programmes de Mise en valeur des ressources humaines, dont la Planification de l'emploi fait partie.

14.5 En 1986-1987, Emploi et Immigration Canada a dépensé 6,2 milliards de dollars. La pièce 14.1 contient une ventilation des fonds administrés par le ministère et par la Commission pour l'exercice 1986-1987. Quatre-vingt-dix-neuf pour cent des dépenses du programme d'Emploi et Assurance (subventions et contributions) ont été consacrées à la Planification de l'emploi.

Étendue de la vérification

14.6 Au chapitre 6 de notre Rapport annuel de 1986, nous avions fait état des programmes de création d'emplois et de formation en vigueur à l'époque. Cette année, nous traitons dans ce chapitre de notre vérification du programme de la Planification de l'emploi lancé par Emploi et Immigration Canada en septembre 1985.

14.7 La vérification a porté sur les exercices financiers 1985-1986 et 1986-1987; elle a couvert les aspects suivants :

-la planification et la mise en oeuvre de la nouvelle Planification de l'emploi;

-l'exploitation de la Planification de l'emploi et des activités connexes;

-les procédés pour la mesure des résultats; et

-l'information au Parlement.

14.8 La mise en oeuvre des programmes de la Planification de l'emploi se poursuit encore. Nous les vérifierons de nouveau quand ils seront plus solidement établis.

14.9 Notre examen a porté sur l'administration centrale et sur les bureaux régionaux de la Nouvelle-Écosse, du Québec, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique.

14.10 Dans ces quatre régions, nous avons vérifié en tout 128 accords de contributions qui ont débuté au cours de la première période de douze mois de la Planification de l'emploi. Nous avons retenu un échantillon aléatoire stratifié de 100 projets au Québec et en Ontario et nous avons examiné 28 accords de contributions de haute valeur financière, administrés dans les quatre régions. Nous avons vérifié si Emploi et Immigration Canada avait respecté les autorisations, les lignes directrices et les directives pertinentes dans la sélection, l'évaluation, l'approbation et le suivi des accords de contribution pour les neuf plus importantes options, relativement aux dépenses, des cinq programmes qui avaient débuté en septembre 1985.

14.11 Emploi et Immigration Canada faisait aussi partie des organismes soumis à l'étude sur la gestion et les contrôles financiers dont il est question au chapitre 4. Nous avons examiné et évalué les systèmes de planification et de budgétisation de la Commission, sa gestion et ses contrôles financiers, ainsi que ses mecanismes de rapports internes et externes. Nous avons aussi étudié le Système d'information d'Emploi et Immigration et le rôle de la fonction financière. Enfin, pour l'activité de l'Assurance-chômage, nous avons examiné et évalué les rapports entre les objectifs, l'énoncé des résultats et les mesures du rendement.

Historique

14.12 En septembre 1985, Emploi et Immigration Canada lançait la Planification de l'emploi, une série de nouveaux programmes devant offrir aux Canadiens des emplois et la possibilité d'acquérir des compétences. La Planification de l'emploi était axée sur les personnes qui en avaient le plus besoin, c'est-à-dire les chômeurs chroniques, les jeunes en transition entre l'école et le travail, les femmes qui revenaient sur le marché du travail, les travailleurs qui devaient se recycler pour éviter d'être licenciés ou déplacés et, enfin, les travailleurs des collectivités durement touchées par un ralentissement économique. La première année, 1985-1986, a été une année de transition pour les programmes fédéraux de main-d'oeuvre. Les programmes de formation de la main-d'oeuvre et de création directe d'emplois ont été peu à peu délaissés à mesure que l'on mettait en oeuvre ceux de la Planification de l'emploi. Au cours de la transition, les engagements pris en vertu des anciens programmes ont été intégrés à la Planification de l'emploi.

14.13 La pièce 14.2 montre les objectifs, les options et les clientèles visés par chacun des six programmes de la Planification de l'emploi. La Planification de l'emploi a été présentée comme une approche intégrée d'intervention sur le marché du travail. Chacun de ses programmes s'adresse à une clientèle précise (le Programme Intégration professionnelle, par exemple, vient en aide aux jeunes sans emploi qui arrivent sur le marché du travail, ou aux femmes qui y reviennent) ou encore à un problème particulier sur le marché du travail, (comme le Programme relatif aux pénuries de main-d'oeuvre spécialisée, qui aide les employeurs à combler leurs besoins en travailleurs spécialisés dans les domaines où il y a pénurie).

14.14 À l'exception du Programme national d'aide à l'innovation, conçu pour aider financièrement les projets mettant à l'essai de nouvelles solutions aux problèmes du marché du travail, chacun de ces programmes comporte des options ayant exclusivement pour objet l'achat de formation en établissement. D'autres options consistent à attribuer des subventions et des contributions pour d'autres types d'activités dans toute une gamme de secteurs, tel que services de secrétariat et de gestion de bureau, la foresterie et l'horticulture, la mécanique, l'assurance et la programmation informatique. En 1986-1987, 407 388 Canadiens ont participé aux programmes de la Planification de l'emploi.

14.15 En 1985-1986, Emploi et Immigration Canada a dépensé 1,43 milliard de dollars, dont 1,29 milliard pour les anciens programmes et 0,14 milliard pour les nouveaux. Le nombre total de participants aux programmes, anciens et nouveaux, s'élevait à 470 500, y compris 41 200 participants à la Planification de l'emploi.

14.16 La pièce 14.3 montre les dépenses et le nombre de participants en 1985-1986 et 1986-1987. Pour ces deux exercices, la plus importante dépense de la Planification de l'emploi a été consacrée au programme de Développement de l'emploi. La première année, 68 p. 100 des dépenses pour les nouveaux programmes de la

Planification de l'emploi ont été consacrées au Développement de l'emploi; la deuxième année, ces dépenses ont été de 54 p. 100.

14.17 Les propositions à subventionner sont présentées et, si elles sont approuvées, elles sont surtout exécutées par des tiers, employeurs, promoteurs ou coordonnateurs. Des cours de formation, généralement dispensés par des établissements de formation publics, sont achetés aux provinces et aux Territoires. Les participants qui répondent aux critères d'admissibilité sont orientés vers les propositions approuvées ou les cours de formation achetés, soit par Emploi et Immigration Canada, soit par d'autres organismes sous réserve de vérification par la Commission.

14.18 En 1986-1987, Emploi et Immigration Canada a dépensé 1,5 milliard de dollars pour les programmes de la Planification de l'emploi. De cette somme, 655,8 millions de dollars, soit 42,5 p. 100, ont servi à acheter des cours de formation directement aux provinces et aux Territoires et à verser les allocations de formation aux stagiaires. Le reste, 887 millions de dollars, ou 57,5 p. 100 du total, a été dépensé essentiellement au titre des accords de contributions conclus avec de tierces parties.

Élaboration de la Planification de l'emploi

Gestation

14.19 À l'automne 1984, le gouvernement entreprenait une étude des politiques fédérales du marché du travail qui devait aboutir, le 27 juin 1985, à l'annonce de la Planification de l'emploi (voir pièce 14.4). Emploi et Immigration Canada avait préparé une série d'options qui ont servi de base à l'élaboration de la Planification de l'emploi. De plus, elle avait fait réaliser des analyses portant sur des études du marché du travail, des anciens programmes et des déclarations des membres du gouvernement et des partis politiques.

14.20 Dans sa déclaration du 8 novembre 1984 sur l'économie, le ministre des Finances a esquissé les orientations des changements qu'il envisageait pour le développement de l'emploi et la formation professionnelle afin que ces programmes soient administrés de façon plus efficace que dans le passé. Il préconisait un examen des programmes de développement de l'emploi, pour les simplifier et pour veiller à ce que les perspectives des plus défavorisés soient améliorées. La formation a fait l'objet d'un examen séparé afin de déterminer si celle-ci était suffisamment adaptée aux besoins réels du marché du travail, si l'on tenait suffisamment compte des responsabilités du secteur privé et si on lui apportait une aide suffisante, et enfin si la formation était assez innovatrice et souple. Le ministre a annoncé son intention de financer les programmes d'emploi et de formation pour 1 milliard de dollars de plus en 1985-1986. Parallèlement, le budget de l'ancien programme de Formation industrielle était réduit de 40 millions de dollars.

14.21 Au début de décembre 1984, Emploi et Immigration Canada rendait public un Document d'étude sur la formation où le gouvernement du Canada exposait divers moyens qui lui permettraient d'optimiser ses programmes de formation et de développement des compétences. Le document présentait différentes options à discuter.

14.22 En décembre 1984 et en janvier 1985, la ministre de l'Emploi et de l'Immigration a rencontré ses homologues des provinces et des territoires, ainsi que des représentants du monde des affaires, des syndicats et d'autres organisations. Ces consultations ont abouti à une entente sur les principes sous-jacents d'une nouvelle stratégie pour le marché du travail, qui a été annoncée lors de la Conférence des premiers ministres sur l'économie, à Regina, les 14 et 15 février 1985. Afin de mettre la nouvelle stratégie en oeuvre, le gouvernement allait consacrer 695 millions de dollars de plus à la formation et à l'emploi et 205 autres millions de dollars pour des programmes d'été. Les changements étaient considérés comme d'envergure et l'on prévoyait qu'il faudrait plusieurs années pour leur mise en oeuvre complète.

14.23 Les cinq principes de base, tels qu'annoncés, sont les suivants :

-la nécessité de mettre l'accent sur la petite entreprise et l'aide à la création d'entreprises;

-la nécessité d'une adaptation aux besoins régionaux et locaux, grâce à des programmes innovateurs et souples;

-la nécessité de partager les responsabilités pour la formation et le développement de l'emploi entre les gouvernements et le secteur privé;

-la nécessité de faciliter l'égalité d'accès; et

-la nécessité d'offrir à la population des programmes simples, faciles à comprendre et évitant le double emploi.

14.24 Par la même occasion, le gouvernement a annoncé six grands axes, qui allaient devenir des programmes de la Planification de l'emploi, conçus pour éviter la confusion engendrée par le grand nombre d'anciens programmes. De plus, la nouvelle stratégie devait permettre au gouvernement de mieux répondre aux problèmes du marché du travail, en réunissant la création d'emplois, l'acquisition d'expérience de travail et la formation. De nouveaux systèmes de collecte de données et de contrôle devaient être établis et, pour faciliter la planification, le financement serait assuré par des engagements financiers à long terme, plutôt que par des subventions fluctuant sans cesse, comme dans le passé. Pour s'acquitter de son mandat de favoriser l'équité sur le marché du travail, Emploi et Immigration Canada devait se donner des cibles de participation au marché du travail pour les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les membres des minorités visibles. Enfin, les nouveaux conseils

consultatifs locaux devaient permettre au gouvernement d'obtenir l'avis des différentes localités.

Analyse financière des options recommandées

14.25 Les mois qui ont suivi la Conférence des premiers ministres ont été consacrés à d'autres consultations et au développement des concepts de la stratégie. Les consultations ont duré jusqu'en juin 1985; y ont participé des représentants des provinces, du monde des affaires, des syndicats et de divers organismes publics et privés. La nouvelle stratégie était axée sur la nécessité de venir en aide aux plus défavorisés et sur le financement des activités les plus efficaces. On a donc cessé de subventionner certaines activités et réduit les subventions accordées à d'autres. Par exemple, les études d'évaluation réalisées par Emploi et Immigration Canada avaient révélé le peu d'efficacité des programmes de création d'emplois à court terme.

14.26 Certains aspects des programmes de la Planification de l'emploi présentaient des similitudes avec d'anciens programmes. Ainsi, un projet pilote destiné aux jeunes, Option formation jeunesse, servait de base au programme d'Intégration professionnelle. De plus, des éléments d'anciens programmes ont été repris; par exemple, le programme de formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée a été incorporé dans le programme de Pénuries de main-d'oeuvre spécialisée, et l'ancienne Compagnie des travailleurs a été reprise dans les projets destinés aux personnes fortement défavorisées sur le plan de l'emploi du programme de Développement de l'emploi. Les projets généraux de développement de l'emploi ont été repris, eux, de l'ancien programme Canada au travail. Enfin, les anciennes sociétés CLÉ ont inspiré l'option des centres d'aide aux entreprises du programme de Développement des collectivités.

14.27 Le 23 mai 1985, le ministre des Finances confirmait la déclaration des premiers ministres, en disant qu'il allouerait 900 millions de dollars de plus à Emploi et Immigration Canada pour chacun des exercices 1985-1986 et 1986-1987, afin que les programmes puissent démarrer et commencer à fonctionner plus rapidement.

14.28 Nous avions pour objectif de déterminer s'il y avait eu une analyse financière des programmes et des options retenues pour la Planification de l'emploi afin de veiller à ce que les dépenses soient faites en tenant compte de l'économie. En effet, l'introduction d'un important nouveau programme devrait être fondée sur une analyse financière formelle. Nous avons donc demandé à voir les analyses financières utilisées pour comparer l'approche recommandée par rapport aux autres approches examinées, sous l'angle des programmes et des options choisis et sous celui de l'intégration de ces éléments pour former la Planification de l'emploi.

14.29 Emploi et Immigration Canada nous a informés que, comme les objectifs de la Planification de l'emploi étaient bien différents de ceux des autres options, à plus

forte raison des anciens programmes, il n'y avait pas de fondement valable pour réaliser une analyse comparative dans le cas de plusieurs des options. Au cours de nos discussions, les cadres d'Emploi et Immigration Canada nous ont dit que les méthodes classiques d'analyse financière des différentes options n'auraient pas été appropriées, étant donné le contexte dans lequel la Planification de l'emploi avait été conçue et annoncée. Ils nous ont fait remarquer que, le contexte dans lequel la Planification de l'emploi a été élaborée était tel que le nouveau gouvernement avait une excellente idée de l'orientation qu'il voulait prendre.

14.30 À notre avis, compte tenu du fait qu'Emploi et Immigration Canada a une longue expérience des programmes d'emploi et de formation et aussi de la continuité entre la Planification de l'emploi et les anciens programmes, il existait réellement un fondement valable pour une analyse financière formelle des approches recommandées. De nouveaux programmes importants qui coûtent des centaines de millions de dollars devraient être étayés et justifiés afin qu'il soit possible de déterminer clairement les résultats escomptés.

14.31 Cela dit, et bien qu'il n'y ait pas eu d'analyse financière formelle, Emploi et Immigration Canada a produit certains calculs sur les coûts unitaires. Le 13 juin 1985, le Conseil du Trésor approuvait les modalités de cinq des six programmes de la Planification de l'emploi et rendait disponible pour les programmes du marché du travail un montant pouvant aller jusqu'à 780,1 millions de dollars, dont 482,3 millions devaient être consacrés aux nouveaux programmes de la Planification de l'emploi. Toutefois, il exprimait en même temps une réserve, à savoir que les coûts par participant de ces nouveaux programmes seraient plus élevés et qu'il y aurait par conséquent moins de bénéficiaires. Nous avons demandé l'analyse des coûts par participant effectuée avant l'approbation des modalités; nous avons obtenu certaines données sur les coûts unitaires, mais, faute d'analyse, il nous a été impossible d'évaluer le bien-fondé de la réserve du Conseil du Trésor.

14.32 Emploi et Immigration Canada devrait procéder à des analyses financières formelles des solutions de rechange au cours de l'élaboration d'un nouveau programme, afin de s'assurer que les dépenses seront effectuées eu égard à l'économie.

Commentaire d'Emploi et Immigration Canada *: De l'avis d'Emploi et Immigration Canada, les analyses financières officielles des solutions de rechange conviennent surtout lorsqu'il existe un certain nombre de solutions différentes et vraisemblablement raisonnables qui permettraient d'atteindre l'objectif du programme et que la décision de principe consiste à choisir l'une d'entre elles. Comme l'approche stratégique consistait à augmenter, et non à diminuer, le nombre de solutions de rechange pouvant permettre d'atteindre les objectifs de la Planification de l'emploi, il n'était pas nécessaire, à l'origine, d'effectuer des choix à partir d'une liste de solutions de rechange raisonnables. Il s'agissait de tenir compte de toutes les solutions raisonnables qu'il était possible de mettre en oeuvre*

pendant la période dont nous disposions. À longue échéance, nous visions à accroître la souplesse des mesures en ajoutant des éléments à la liste des solutions raisonnables, au moyen d'instruments tels que le Programme d'aide à l'innovation. Le choix entre diverses solutions de rechange ne devait pas être préalablement déterminé à l'échelle nationale à l'aide de quelque forme d'analyse financière officielle, mais à l'échelon régional et local, d'après la formule qui se révélerait la plus efficace. De plus en plus, les conclusions des enquêtes de relance procureront de véritables mesures de la réussite des interventions, mesures dont nous pourrons nous inspirer pour choisir les solutions de rechange.

Pour les mêmes raisons, les analyses des coûts unitaires n'étaient pas pertinentes. Les agents d'Emploi et Immigration possèdent une connaissance excellente des coûts liés à chaque option et il a été fait appel à eux lors de l'élaboration de l'ensemble initial des options de la Planification de l'emploi. Comme les objectifs et les clients de la Planification de l'emploi étaient très différents de ceux des programmes précédents, la comparaison globale des coûts unitaires des nouvelles options et de ceux des programmes précédents aurait été dénuée de sens. Par exemple, le programme Développement de l'emploi vise à procurer aux chômeurs de longue date les compétences nécessaires pour leur permettre de trouver un emploi permanent. Les anciens programmes, comme Canada au travail, avaient pour objet de créer des emplois de courte durée à l'intention d'un groupe beaucoup plus grand du marché du travail.

Mise en oeuvre de la Planification de l'emploi

14.33 La consultation s'est poursuivie après que le gouvernement fédéral et ceux des provinces se sont entendus sur les principes de base de la stratégie lors de la Conférence des premiers ministres. En février 1985, Emploi et Immigration Canada a créé un comité de direction sur l'élaboration de la stratégie. Ce comité devait fournir des avis et des conseils sur le développement des divers éléments de la stratégie et sur les négociations qui se poursuivaient avec les provinces. En avril 1985, on avait rédigé six documents sur les concepts. Le 13 juin 1985, le Conseil du Trésor approuvait les modalités de cinq des six programmes de la Planification de l'emploi. Les détails relatifs au programme restant, celui du Développement des collectivités, conçu pour aider les travailleurs et les collectivités à s'adapter à de graves problèmes affectant le marché du travail, devaient être annoncés à l'automne.

14.34 Le 27 juin 1985, la ministre annonçait les détails de la Planification de l'emploi, qui comprend six grands programmes reliant pour la première fois la formation professionnelle et le développement de l'emploi. Tous ces programmes devaient débuter au cours de l'été, de façon que la Planification de l'emploi soit entièrement mise en oeuvre dès septembre 1985.

14.35 À partir de la mi-mai 1985, Emploi et Immigration Canada a établi une série de groupes de travail chargés de planifier la mise en oeuvre des programmes et de leurs options. Étant donné que les modalités de mise en oeuvre n'ont pas été approuvées avant la mi-juin 1985, il ne restait plus que deux mois et demi pour parachever les programmes et pour préparer le lancement de la Planification de l'emploi (voir pièce 14.4). La mise au point des détails de chaque programme a été confiée à un groupe de travail distinct, qui a conçu ses propres instruments de travail (formulaires, lignes directrices et directives). Ces groupes n'ont pas tous travaillé au même rythme : les instruments opérationnels nécessaires au programme d'Intégration professionnelle, par exemple, étaient prêts à la fin de l'été, tandis que ceux du Développement de l'emploi ne l'étaient pas de façon complète.

14.36 Parallèlement à la mise au point des détails des programmes, on concevait divers mécanismes de prestation des services. En fin de compte, les six programmes ont donné naissance à dix-neuf options. Plusieurs de ces options avaient leurs formulaires, leurs lignes directrices et leurs directives distinctes.

Lancement de la Planification de l'emploi

14.37 Le lancement officiel de la Planification de l'emploi a eu lieu le 5 septembre 1985. La mise en oeuvre du programme de Développement des collectivités a été reportée à plus tard. La formation achetée à des établissements d'enseignement ne devait pas être intégrée dans la Planification de l'emploi avant 1986-1987.

14.38 Emploi et Immigration Canada considérait que la Planification de l'emploi apportait des modifications fondamentales d'envergure aux programmes de main-d'oeuvre. Pour appliquer ces changements, le personnel chargé de dispenser le service avait besoin d'instruments de travail, notamment de formulaires, de lignes directrices et de directives.

14.39 Lors de notre vérification des bureaux régionaux, nous avons constaté que les formulaires n'étaient pas toujours disponibles au moment du lancement des programmes. Ils ne l'étaient pas quand on a «accéléré» le démarrage des projets de Développement de l'emploi de façon à pouvoir les offrir dès juillet dans le secteur des pêches et forêts. De plus, dans le cas de deux options du programme, à savoir les projets généraux et les projets pour les personnes fortement défavorisées sur le plan de l'emploi, les formulaires sont arrivés en retard; il a donc fallu créer des formulaires « régionaux», ou encore photocopier des formulaires à l'état d'ébauche. En Ontario, par exemple, les bureaux régionaux n'ont reçu les formulaires de demande des projets généraux qu'en janvier 1986; ils ont dû attendre jusqu'en octobre 1986 le guide des employeurs pour ces mêmes projets généraux. Quand les formulaires sont arrivés, il n'y avait pas d'instructions sur la façon de les remplir. En Colombie-Britannique, pour ce qui a trait aux projets généraux, les registres de paye et de présences ainsi que les

formulaires de reçus et de dépenses utilisés ont dû être produits sur place, étant donné que la région n'avait pas reçu ces outils de travail de l'administration centrale.

14.40 Les nouveaux formulaires utilisés pour le processus d'approbation des accords de contributions du Développement de l'emploi ont été envoyés aux régions, à l'état d'ébauche, à la fin d'octobre 1985. Il s'agissait notamment du formulaire d'établissement des priorités des projets, de celui de recommandation d'approbation et du formulaire de désaccord qui devait être utilisé dans le cas où le député intéressé, suite à sa révision, n'était pas d'accord avec un projet proposé.

14.41 Compte tenu du peu de temps dont il disposait pour mettre la Planification de l'emploi en oeuvre et des difficultés qui ont entouré le lancement, nous croyons que le personnel chargé d'offrir le service a fait de son mieux. L'expérience qu'il avait acquise en administrant les anciens programmes lui permettait de se reporter aux méthodes et aux instruments de travail qui avaient précédé ceux de la Planification de l'emploi. Par exemple, 13 des 14 accords de contributions que nous avons vérifiés dans l'option des personnes fortement défavorisées sur le plan de l'emploi avaient commencé de 2 à 15 ans auparavant dans le cadre d'anciens programmes, puis ont été renouvelés dans la Planification de l'emploi, parce qu'ils étaient admissibles selon ses critères.

14.42 Notre vérification des accords de contributions couvrant neuf options comprises dans les programmes mis en place après septembre 1985 a révélé, globalement, que l'approbation des propositions, les accords de contributions eux-mêmes et les paiements ont été dûment autorisés au niveau approprié.

14.43 Notre examen a révélé que le personnel régional et local a dû s'adapter au manque de lignes directrices et de formulaires au début de la mise en oeuvre et aux modifications continuelles survenues lors de la première année. La majorité des dossiers d'accord de contribution que nous avons vérifiés étaient complets, mais 40 p. 100 des dossiers, surtout ceux du Développement de l'emploi, ne contenaient pas toute l'information nécessaire pour proceder à une analyse approfondie au moment de la sélection d'un projet. Par exemple, ces dossiers ne contenaient pas tous les renseignements nécessaires sur les possibilités d'emploi à long terme, (pour l'option des projets subventionnés individuellement), sur les besoins du marché du travail local ou sur les plans de formation. Conséquemment, Emploi et Immigration Canada ne peut donc pas donner l'assurance que les projets de Développement de l'emploi ont tous été choisis et approuvés conformément aux objectifs du programme ou que tous les participants étaient admissibles.

14.44 Parmi les dossiers que nous avons vérifiés, 78 portaient sur les trois options du Développement de l'emploi. Dans certains de ces dossiers, nous avons constaté que l'obligation - qui incombait aux promoteurs - de présenter un plan de formation dans les propositions de projets n'avait pas été respectée; et pourtant, les projets en question ont été approuvés et subventionnés. Dans notre échantillon de

l'Ontario et du Québec, 38 p. 100 des 78 accords de contributions qui auraient dû inclure un plan de formation (44 p. 100 au Québec et 31 p. 100 en Ontario) ne contenaient pas tous les renseignements nécessaires ayant trait, par exemple, aux objectifs, à la description de la formation, aux compétences des instructeurs ou au calendrier de la formation.

14.45 Quand les dossiers étaient incomplets, Emploi et Immigration Canada ne pouvait pas procéder à l'analyse nécessaire à l'approbation des projets. Conséquemment, la qualité du suivi en souffrait, particulièrement dans le cas de la formation. À cet égard, nous devons signaler qu'au Québec, pour la moitié des projets que nous avons examinés, l'information sur le suivi qui figure au dossier ne permet pas de s'assurer que la formation dispensée correspondait à celle qui avait été autorisée au moment de l'octroi de la subvention au projet.

14.46 Pour le programme du Développement de l'emploi, on n'a pas clairement défini qui avait l'autorité de déterminer et de suivre l'admissibilité des participants, particulièrement quand d'autres organismes qu'Emploi et Immigration Canada avaient un rôle à jouer. Par exemple, dans le cas de l'option pour les personnes fortement défavorisées sur le plan de l'emploi, nous avons constaté, dans 7 des 14 cas que nous avons vérifiés, qu'il n'y avait aucun document attestant une délégation à des tiers du pouvoir de déterminer l'admissibilité des participants. Dans ces cas-là, Emploi et Immigration Canada n'avait pas assuré de suivi.

14.47 Il n'existe pas de pièces justificatives prouvant que les participants satisfaisaient aux critères d'admissibilité du programme de Développement de l'emploi. Rien, dans le formulaire que les gens devaient signer, n'exigeait qu'ils certifient l'exactitude de l'information ayant servi à déterminer leur admissibilité, à savoir qu'ils avaient bien été sans emploi durant 24 des 30 dernières semaines.

14.48 Afin d'établir la conformité des projets aux directives des programmes, Emploi et Immigration Canada devrait :

-s'assurer que toute l'information (des plans de formation complets, par exemple) nécessaire à une analyse complète soit disponible au moment du choix d'un projet;

-établir des méthodes formelles qui lui permettront de définir à qui incombe l'autorité de déterminer et de suivre l'admissibilité des participants, particulièrement lorsque d'autres organismes participent à ces fonctions;

-modifier le formulaire de renseignements sur le client pour que, par sa signature, chaque participant atteste son admissibilité au moment de son admission au programme.

Commentaire d'Emploi et Immigration Canada *: EIC a adopté une approche progressive pour lancer la Planification de l'emploi. Le processus de mise en oeuvre s'est appuyé sur l'expérience considérable acquise au cours des années par le personnel du programme ainsi que sur les systèmes et les instruments de travail existants. De nouveaux formulaires, des lignes directrices administratives et des systèmes d'information sont conçus au fur et à mesure de l'évolution de la Planification de l'emploi.*

Au cours de l'étape initiale, il est arrivé que la documentation soit incomplète. EIC est toutefois convaincu que la plupart de ces problèmes qui ont été décelés au cours de la vérification ont été réglés depuis. En outre, le nouveau système informatique à accès direct, qui est en voie de conception, nous rendra plus en mesure de garantir que la sélection et la mise en oeuvre des activités de la Planification de l'emploi sont effectuées de façon précise et complète.

EIC accepte d'examiner les secteurs précisés dans la recommandation en fonction des répercussions connexes sur le plan administratif et sur celui des ressources et d'apporter toute correction nécessaire.

Démarrage lent

14.49 Comme le montre la pièce 14.3, le Développement de l'emploi est le programme de la Planification de l'emploi pour lequel on a dépensé le plus d'argent en 1985-1986. Les projets de ce programme étaient évalués par le personnel des bureaux régionaux, qui envoyait ses recommandations à l'administration centrale, avec la déclaration d'accord ou de désaccord du député intéressé, pour approbation finale par la ministre. Comme celle-ci l'avait annoncé, chaque projet devait combiner la formation et l'expérience de travail.

14.50 La pièce 14.5 repose sur les données du programme de Développement de l'emploi d'Emploi et Immigration Canada. On y voit que les régions ont reçu de nombreuses propositions au cours de l'automne. Les approbations ont été très lentes en octobre et en novembre 1985, mais elles ont commencé à augmenter en décembre.

14.51 En 1985-1986, le crédit total des programmes d'emploi et de formation d'Emploi et Immigration Canada était d'environ 1,8 milliard de dollars, y compris un budget supplémentaire de 458 millions de dollars approuvé en décembre 1985 pour la Planification de l'emploi. Le total des dépenses a été de 1,4 milliard de dollars; il est resté en fin d'exercice un solde inutilisé de 357 millions de dollars, soit 20 p. 100 des fonds du programme. Ces fonds périmés sont essentiellement dus à deux facteurs, des gels imposés par le Conseil du Trésor (environ 228 millions de dollars) et des difficultés de mise en oeuvre de la Planification de l'emploi (129 millions de dollars environ).

Fonctionnement de la Planification de l'emploi

Améliorations continuelles à la Planification de l'emploi

14.52 Avant le lancement de la Planification de l'emploi, les efforts étaient axés sur l'élaboration des concepts et sur l'établissement et la production d'autant d'instruments de travail que possible, en peu de temps. Après le lancement, la Planification de l'emploi a été modifiée en même temps que l'on prenait des initiatives pour améliorer l'efficacité de l'application des programmes.

14.53 En juillet 1986, un groupe de travail a entrepris une revue de la première année de la Planification de l'emploi. Il s'agissait d'examiner des critiques exprimées aussi bien sur le plan interne que sur le plan externe : il semblait que les programmes aient été compliqués et fondés sur des mécanismes et des instruments de travail pas toujours conséquents. Tout comme notre vérification, cette revue de l'administration des programmes au niveau local a révélé un certain nombre de possibilités d'amélioration de la mise en oeuvre de la Planification de l'emploi.

14.54 Il y avait parfois des difficultés à comprendre les nouveaux programmes. Un grand nombre des employés régionaux estimaient que ces programmes n'avaient pas toute la souplesse que la Planification de l'emploi devait avoir. Par exemple, ils estimaient qu'en fixant une date pour la présentation des propositions de projets de l'option projets généraux du Développement de l'emploi, on avait réduit le temps disponible pour concevoir des projets de qualité. En outre, les nombreux formulaires nécessaires à la production de données sur les programmes imposaient aux utilisateurs une lourde charge. Dans de nombreux secteurs d'Emploi et Immigration Canada, les employés étaient dans l'incertitude quant aux changements structuraux prévus. De plus, il y avait une controverse quant à la meilleure façon d'atteindre les objectifs des programmes.

14.55 Le groupe de travail a trouvé un certain nombre d'autres moyens susceptibles d'améliorer la situation. La direction a décidé de conserver les principes fondamentaux de la Planification de l'emploi mais de modifier les programmes et les options de façon à pouvoir utiliser des mécanismes communs d'une option à l'autre et à adopter des méthodes simplifiées de paiement et de suivi. Elle a aussi décidé de simplifier davantage le type de données à recueillir, de même que les formulaires, les manuels et les procédés. Enfin, elle a décidé que la mise en oeuvre des services de la plupart des éléments de la Planification de l'emploi devait se faire à l'échelon local et qu'il fallait mettre sur pied un programme interne complet de communications et de formation. La date fixée pour ces changements était le 1er avril 1987.

14.56 Une fois son mandat approuvé par la haute direction, le groupe de travail a entrepris en août 1986 une étude visant à examiner les secteurs susceptibles d'être améliorés et à faire des recommandations sur les changements qui s'imposeraient. Il a

déposé au printemps 1987 une série de rapports comportant des recommandations permettant d'alléger et de simplifier le fonctionnement de la Planification de l'emploi. La mise en oeuvre de ces recommandations devrait commencer le 1er avril 1988 et s'étendre sur une période qui reste à déterminer.

14.57 Depuis l'été 1985, Emploi et Immigration Canada s'occupe de définir et de mettre en place une nouvelle organisation propre à faciliter la gestion de services décentralisés de ses programmes intégrés. Dans les trois plus grandes régions, cette réorganisation sera complétée d'ici 1989-1990.

14.58 Au début de l'exercice 1986-1987, il y avait 31 options. Ensemble, cinq des six programmes comptaient 15 objectifs et 31 sous-objectifs. Les modalités d'application variaient selon les programmes et les options; on a relevé 18 définitions de la notion d'employeur. Les services continuaient d'être offerts par l'entremise de méthodes complexes et par l'usage de 140 formulaires différents.

14.59 Les superviseurs des bureaux locaux de l'une des régions visées par notre vérification ont effectué en mars 1987 une analyse qui illustrait les difficultés persistantes liées à l'utilisation des formulaires. Ils ont signalé un manque d'uniformité dans la communication des changements et des instructions sur la façon de remplir les formulaires dans le cas de l'une des options du Développement de l'emploi et dans ceux des programmes d'Acquisition de compétences et de Pénuries de main-d'oeuvre spécialisée. Ils s'inquiétaient de la complexité de leur tâche en raison du grand nombre de formulaires, du dédoublement d'efforts et du caractère contradictoire des exigences des gestionnaires des programmes et des responsables des finances.

14.60 En outre, on a confié à un comité de la haute direction la charge d'étudier les systèmes de la Planification de l'emploi, de définir les problèmes relatifs aux systèmes d'information de gestion et de déterminer les mesures correctives à prendre. Plusieurs régions ont elles aussi pris des mesures pour satisfaire ce qu'elles considéraient comme des besoins régionaux importants, à savoir la production en temps opportun de données précises pour les gestionnaires et les employés chargés d'administrer des programmes.

14.61 Le comité des systèmes de la Planification de l'emploi a présenté un certain nombre de recommandations qui ont mené à des mesures provisoires, comme l'utilisation d'un système informatique commun pour remplacer les différents systèmes alors en place pour de nombreux programmes. Un groupe interne étudie d'autres modifications à apporter pour décentraliser les systèmes informatiques d'information opérationnelle et financière afin de répondre aux besoins des gestionnaires locaux. Ces mesures devraient être mises en oeuvre à partir du 1er avril 1988.

14.62 Certains gestionnaires régionaux ont réclamé une mise en oeuvre accélérée d'une partie du système décentralisé de comptabilité. Selon eux, on éliminerait ainsi les registres manuels de comptabilité encore en usage dans de nombreux bureaux locaux, ce qui réduirait le volume de documents envoyés aux administrations régionales, tout en contribuant à éliminer le double emploi. Cette initiative contribuerait surtout à la décentralisation de la Planification de l'emploi.

14.63 Emploi et Immigration Canada a opté pour une mise en oeuvre graduelle des systèmes décentralisés de Planification de l'emploi, en tenant compte de ses autres priorités en matière d'assurance-chômage et de service national de placement. L'information de gestion sur la Planification de l'emploi ne sera donc pas accessible en direct avant 1988.

14.64 Pour Emploi et Immigration Canada, la mise en oeuvre de la Planification de l'emploi a toujours été perçue comme un processus continu, susceptible d'être modifié pour répondre à des besoins précis. À son avis, il sera toujours possible d'améliorer les systèmes, les formulaires, l'organisation et la conception même des programmes.

Intégration de la formation en établissement dans la Planification de l'emploi, 1986-1987

14.65 Dans notre Rapport de 1986, nous avons fait état de notre vérification du Programme de formation en établissement, qui constituait encore un programme distinct en 1985-1986. Le 1er avril 1986, la formation en établissement est devenue une option sous chaque programme de la Planification de l'emploi, sauf dans le cas du Programme national d'aide à l'innovation. Étant donné que la plupart des ententes fédérales-provinciales définissant les principes de l'achat de formation ont été conclues plus tard que prévu, nous ne traiterons ici que de la planification d'ensemble de l'intégration de la formation en établissement dans la Planification de l'emploi.

14.66 La Planification de l'emploi est axée sur le développement du potentiel d'emploi des Canadiens les plus défavorisés, grâce à une formation en cours d'emploi ou en milieu scolaire, conçue pour répondre aux besoins du marché du travail. Les objectifs des programmes de Développement de l'emploi, d'Intégration professionnelle, de Pénuries de main-d'oeuvre spécialisée et d'Acquisition de compétences font expressément mention des participants aux cours de formation.

14.67 La formation en établissement n'est plus un programme distinct. Tous les stagiaires doivent satisfaire aux critères d'admissibilité de l'un des programmes de la Planification de l'emploi. Un même cours de formation peut accueillir des «clients» de plus d'un des programmes. Les principes applicables à la planification, à l'achat et au paiement de la formation devaient être définis dans de nouvelles ententes censées entrer en vigueur le 1er avril 1986, mais à ce moment-là, une seule entente fédérale-

provinciale avait été signée. Emploi et Immigration Canada a consacré une grande partie de ses efforts à la négociation d'ententes avec les neuf autres provinces et avec les deux Territoires. Le 1er juillet 1987, il ne restait qu'une entente sur douze à signer.

14.68 La Planification de l'emploi se veut souple et sensible aux besoins locaux. Néanmoins, les ententes fédérales-provinciales sur la formation lui imposent un certain nombre de contraintes : niveaux de financement disponibles, engagement des programmes pour les années à venir et planification conjointe fédérale-provinciale.

14.69 L'exercice 1985-1986 a été une période de transition et d'adaptation dans la mise en oeuvre de la Planification de l'emploi. L'intégration de la formation en établissement dans la Planification en 1986-1987 a suscité des difficultés.

14.70 En effet, la Planification de l'emploi a introduit une nouvelle approche pour la formation en établissement. Les critères d'admissibilité des stagiaires ont changé et, on a pris de nouvelles mesures pour mieux adapter la formation aux besoins du marché du travail. Dans les ententes fédérales-provinciales, Emploi et Immigration Canada a précisé son intention d'augmenter les niveaux réels de financement de la formation en établissement. Dans le contexte de la Planification de l'emploi, les établissements allaient recevoir indirectement plus d'argent par l'intermédiaire des employeurs ou de groupes représentant les employeurs et les travailleurs (tierces parties). Ils allaient en recevoir moins directement par l'intermédiaire des gouvernements provinciaux et territoriaux. Par cette réduction du volume d'achats directs, on voulait que des groupes ou des personnes dont les intérêts se rapprochent davantage de ceux des employeurs soient désormais responsables d'établir la nature et la durée de la formation pertinente. Emploi et Immigration Canada croyait que les achats de formation faits indirectement par des employeurs, des promoteurs et des coordonnateurs ou par de tierces parties refléteraient mieux les besoins.

14.71 La planification du passage aux achats indirects a commencé dès le mois de mars 1985. Dans la lettre d'intention signée avec l'Ontario en novembre 1985, Emploi et Immigration Canada faisait allusion à une garantie de financement pendant la transition et à une nouvelle méthode d'achat de formation. Toutefois, nous avons constaté qu'au début de l'intégration, les régions avaient de la difficulté à interpréter les instructions que l'administration centrale leur envoyait sur la façon de définir ou de faire le suivi des achats ou des engagements indirects. Le groupe de travail de juillet 1986 a signalé un certain nombre de facteurs liés à la formation qui continuaient d'incommoder le personnel local. On percevait une contradiction entre l'intention déclarée de favoriser une plus grande participation du secteur privé aux activités de formation et l'augmentation des engagements contractés vis-a-vis des provinces par des achats directs et indirects. Les modalités du nouveau type d'achat indirect par des tiers n'ont pas été approuvées par le Conseil du Trésor avant le 9 octobre 1986.

14.72 Divers arrangements ont été conclus dans les provinces et les Territoires en ce qui concerne les achats indirects. Aux achats indirects faits par des coordonnateurs et par des promoteurs s'ajoutent d'autres achats indirects, faits par l'intermédiaire de groupes de coordination tiers qui prennent les dispositions voulues pour ces achats. À l'origine, les options ayant pour objet les achats par des groupes de coordination étaient considérées comme un mécanisme permettant d'assurer une certaine stabilité durant la période de transition, où l'on passait des achats directs aux nouvelles modalités. Elles sont devenues un mécanisme d'achat indirect d'importance croissante. Au moment de notre vérification, deux des quatre régions que nous avons examinées, le Québec et l'Ontario, avaient signé des ententes avec des groupes de coordination. En Nouvelle-Écosse, des accords analogues allaient être conclus.

14.73 Compte tenu du fait que les nouveaux mécanismes d'achat de formation en établissement étaient mis en place en même temps que les ententes étaient signées, beaucoup d'entre eux n'étaient pas encore en pleine exploitation au moment de notre vérification. Étant donné l'importance des fonds que l'on dépense dans la Planification de l'emploi pour la formation en établissement, nous continuerons d'en suivre la mise en oeuvre dans le contexte des nouvelles ententes et nous en ferons rapport au Parlement si nécessaire.

Procédés pour la mesure des résultats

14.74 **Groupes cibles.** À la Conférence des premiers ministres à Regina, puis dans d'autres déclarations publiques, le gouvernement s'est engagé à assurer une «participation équitable» à tous les programmes de la nouvelle Planification de l'emploi. Une série de lignes directrices provisoires décrivant les cibles nationales de participation pour quatre des programmes a été établie. Les groupes cibles comprenaient les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles.

14.75 La comparaison des résultats avec les cibles était utilisée pour faire partie des rapports sur le rendement des programmes; ces données sont incorporées dans le processus de planification et d'obligation de rendre compte d'Emploi et Immigration Canada. Le rendement devait être régulièrement suivi par l'administration centrale, et la ministre devait en être informée. Les premières lignes directrices prévoyaient des consultations supplémentaires avec les régions en cas d'écart entre le taux de participation effective et la cible.

14.76 Les cibles de 1985-1986 avaient au départ été fixées à titre provisoire. Les régions se sont plaintes de ce qu'elles considéraient comme des objectifs trop élevés dans certains secteurs. Malgré les difficultés éprouvées par les régions pour les atteindre et l'absence de fondements empiriques permettant de définir les taux de participation à la main-d'oeuvre de certains groupes, les cibles sont restées essentiellement les mêmes pour 1986-1987 et 1987-1988.

14.77 Dans l'ensemble, les cibles établis pour la participation des femmes et des autochtones étaient réalistes; elles ont été atteintes, voire dépassées, dans les programmes de Développement de l'emploi, d'Intégration professionnelle et d'Acquisition de compétences. Elles n'ont pas été atteintes aussi régulièrement dans le cas des personnes handicapées et des minorités visibles. Comme on le voit à la pièce 14.6, les cibles fixées ont été particulièrement difficiles à atteindre à court terme pour tous les groupes visés par le Programme relatif aux pénuries de main-d'oeuvre spécialisée, étant donné que celui-ci était destiné essentiellement à des personnes déjà employées ou en cours d'apprentissage. La participation des groupes cibles a toujours été faible parmi ces populations-là.

14.78 Emploi et Immigration Canada devrait établir des cibles de participation réalistes à court terme, en ce qui a trait à la population visée par ses mesures d'équité en matière d'emploi.

Commentaire d'Emploi et Immigration Canada *: EIC croit que ses objectifs équitables de participation sont ambitieux et réalistes. Dans certains cas, il faudra peut-être compter plusieurs années pour que les objectifs soient atteints.*

En conséquence, EIC a adopté récemment une formule comportant deux séries d'objectifs, les objectifs à long terme et les objectifs opérationnels, formule qui sera utilisée à partir de l'exercice financier 1988-1989. Comme par le passé, des objectifs à long terme seront fixés. Les régions devront préciser les plans qui leur permettront d'atteindre les objectifs, y compris les genres de mesures spéciales qu'elles utiliseront lorsqu'elles craindront de ne pas pouvoir atteindre les objectifs. En outre, des objectifs opérationnels seront négociés en ce qui concerne chaque programme, de telle sorte que lorsque les objectifs n'auront pas été atteints une année, le rendement devra enregistrer une amélioration importante l'année suivante.

Tous les objectifs numériques seront examinés et rajustés en 1990-1991, lorsque les données du recensement de 1986 seront disponibles.

14.79 Enquête de relance auprès des participants. Emploi et Immigration Canada se fonde sur une enquête réalisée auprès des participants comme mécanisme permanent de mesure de l'efficacité de la Planification de l'emploi. L'enquête est effectuée 3 mois et 12 mois après que les participants ont quitté un projet ou un cours. Elle a pour objet de déterminer si l'intéressé a trouvé un emploi et, dans l'affirmative, si cet emploi correspondait à la formation reçue. Telle que conçue, l'enquête de relance réalisée après trois mois est un mécanisme valable de mesure des résultats à court terme (en terme de succès pour les participants) des programmes de la Planification de l'emploi. Toutefois, il y a eu quelques difficultés de mise en oeuvre.

14.80 Il faut du temps pour obtenir les résultats de ces enquêtes. Au mieux, ils auraient été disponibles en décembre 1986. Les premières évaluations formelles du succès des participants à la Planification de l'emploi n'ont été disponibles qu'au printemps 1987, dix-huit mois après le lancement. Pour deux des options du Développement de l'emploi qui, d'après les prévisions, ont coûté 352,2 millions de dollars en 1986-1987, l'enquête de relance réalisée auprès des participants n'a produit que des indications limitées quant aux résultats obtenus.

14.81 Au moment de notre vérification, Emploi et Immigration Canada avait envoyé par la poste des questionnaires à tous les participants qui avaient quitté les programmes de la Planification d'emploi entre avril et septembre 1986. Des résultats ont été obtenus des participants aux programmes d'Intégration professionnelle, d'Acquisition de compétences et de Pénuries de main-d'oeuvre spécialisée, ainsi que sur les options d'achat direct de formation. Toutefois, les résultats étaient incomplets dans le cas du Développement de l'emploi car on n'avait envoyé des questionnaires qu'à une infime proportion des participants censés avoir complété leur formation. Par exemple, dans le cas des projets généraux de Développement de l'emploi, c'est-à-dire l'option dont les projets absorbent le gros des dépenses, 4,7 p. 100 seulement des participants censés avoir fini leur formation, avaient été rejoints.

14.82 Emploi et Immigration Canada n'a pas rejoint les participants à des projets généraux de Développement de l'emploi en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta. Au Québec, 1,3 p. 100 seulement des participants ont été rejoints. L'information demandée aux participants qui avaient quitté les cours avant la fin ou qui avaient terminé les cours dispensés pour les programmes de Développement de l'emploi n'avait pas été inscrite dans le système d'information de gestion. Les promoteurs, qui remplissaient les formulaires, n'avaient pas reçu d'instructions suffisamment claires sur la façon de le faire. Les régions, chargées d'introduire les données dans le système, n'avaient pas été informées de l'importance de le faire rapidement.

14.83 Les gestionnaires des programmes de l'administration centrale n'ont n'ont pris conscience du problème qu'en novembre 1986. On continue à prendre des mesures correctives pour faire en sorte que l'information au sujet des participants soit introduite dans les systèmes en temps opportun pour servir à des fins d'enquête. Conséquemment, d'ici décembre 1987, il n'y aura eu qu'une évaluation limitée des résultats pour les participants à deux des options de Développement de l'emploi, soit les projets généraux et les projets à l'intention des personnes fortement défavorisées sur le plan de l'emploi.

14.84 Les premiers résultats obtenus pour les programmes qui ont fait l'objet d'une enquête de relance révèlent que la plupart des participants avaient un emploi ou recevaient une formation supplémentaire trois mois après avoir quitté un projet ou un cours de formation de la Planification de l'emploi. Les pourcentages s'élevaient à

67 p. 100 dans le cas des projets d'Intégration professionnelle et à 87 p. 100 dans celui des projets des Pénuries de main-d'oeuvre spécialisée. Des évaluations de chacun des six programmes de la Planification de l'emploi auront lieu au cours des quatre prochaines années. Il sera alors possible de dire si leur mise en oeuvre a globalement abouti à des résultats positifs. La première évaluation, qui commencera au cours du présent exercice, vise le Développement de l'emploi.

14.85 En raison du caractère incomplet de l'information portant sur les clients et sur les résultats de l'enquête de relance, celle-ci ne pourra être utilisée pour l'évaluation du programme de Développement de l'emploi prévue pour 1987-1988. Emploi et Immigration Canada nous a assuré que ses prochaines évaluations de programmes reposeront davantage sur les données existantes et sur les enquêtes de relance.

Information au Parlement

Formulation du crédit

14.86 La plupart des programmes de la Planification de l'emploi sont administrés par l'entremise d'accords de contributions. Les fonds sont votés dans le crédit 15. Même si la formulation du crédit est conforme à la Loi de 1977 régissant l'emploi et l'immigration, elle manque de précision et ne reflète pas l'activité des programmes de Planification de l'emploi. En effet, la raison d'être déclarée du financement est la réalisation de projets destinés : «... à procurer du travail à des chômeurs et à contribuer au mieux-être de la collectivité». Cinq des six programmes n'ont pas pour objectif de fournir des emplois, c'est-à-dire d'en créer directement, mais bien d'accroître l'employabilité des personnes, d'augmenter leurs possibilités d'emploi et de répondre aux besoins du marché du travail. Au moins trois des six programmes ne sont pas destinés uniquement à des travailleurs en chômage, comme on peut le voir dans la pièce 14.2. Bien que nous comprenions le genre de difficultés que représente le changement de la formulation du crédit pour Emploi et Immigration Canada, nous sommes d'avis que celle-ci devrait refléter le genre d'activités des programmes.

14.87 Emploi et Immigration Canada devrait faire en sorte, de concert avec le Conseil du Trésor, que la formulation du crédit reflète les activités des programmes financés par celui-ci.

Commentaire d'Emploi et Immigration Canada *: Emploi et Immigration Canada a rendu compte au Parlement en respectant la forme et le contenu du Budget des dépenses principal prescrits par le Conseil du Trésor. La question du libellé des crédits sera débattue plus tard avec le Conseil du Trésor.*

Compte rendu d'une nouvelle initiative majeure

14.88 En 1987-1988, dans la Partie III du Budget des dépenses, l'exposé narratif sur la Planification de l'emploi décrit de façon exhaustive la transition intervenue dans les programmes du marché du travail, à mesure que la Planification de l'emploi entrait en vigueur et que l'on mettait graduellement un terme aux anciens programmes. Toutefois, dans le compte rendu de ce nouveau programme, on n'a pas donné suffisamment de détails sur le nombre de participants et sur les dépenses de ce programme pour 1985-1986 bien que Emploi et Immigration avait en main cette information.

14.89 Pour les anciens programmes de main-d'oeuvre et de formation, les résultats étaient présentés par semaines de travail, emplois créés et nombre de stagiaires ayant commencé à suivre des cours. La Planification de l'emploi fait un relevé du nombre de participants. Telles que présentées, ces données ne font pas la différence entre les participants provenant des anciens programmes et ceux des nouveaux programmes de la Planification de l'emploi. Les chiffres qui figurent dans la Partie III quant au nombre de nouveaux participants pour 1985-1986 font état de 235 700 participants provenant des anciens et des nouveaux programmes (compte non tenu des participants à la formation en établissement et de ceux relevant de l'article 38 de la Loi sur l'assurance-chômage). De ce nombre, 41 200 personnes participaient aux nouveaux programmes.

14.90 La Partie III d'Emploi et Immigration Canada ne donne que le total des dépenses, 1,4 milliard de dollars, consacrées en 1985-1986 à l'ensemble des nouveaux programmes de la Planification de l'emploi et des anciens programmes de création d'emplois. Il est donc difficile de déterminer combien on a dépensé au titre des programmes nouvellement annoncés. Le lecteur ne peut pas déterminer, par exemple, qu'on a dépensé 141,5 millions de dollars pour les nouveaux programmes.

14.91 Dans la Partie III du Budget des dépenses, Emploi et Immigration Canada devrait veiller à ce que son compte rendu d'un nouveau programme majeur, comme la Planification de l'emploi, précise clairement les données financières pertinentes, ainsi que les données sur les participants.

Commentaire d'Emploi et Immigration Canada *: Emploi et Immigration Canada est fier de la bonne qualité des renseignements qu'il produit aux fins de la partie III du Budget des dépenses principal. Comme la première année de la mise en oeuvre de la Planification de l'emploi était une année de transition pendant laquelle des éléments des anciens programmes du marché du travail étaient présentés en même temps que les nouvelles activités de la Planification de l'emploi, un défi particulier s'est posé lorsqu'il s'est agi de déterminer la meilleure manière de rendre des comptes au Parlement. La principale difficulté a consisté à présenter, d'une façon relativement simple, les données qui étaient liées aux éléments des anciens et à ceux des nouveaux programmes. Vu ces difficultés, EIC a décidé que la façon la plus pertinente de procéder consisterait à indiquer le montant total des fonds disponibles et dépensés*

en 1985-1986 au titre de la Planification de l'emploi et des anciens programmes de création d'emplois.

Gestion et contrôle financiers

14.92 La gestion financière comporte la prise de décisions en toute connaissance de leurs implications financières, l'assurance que l'argent est dépensé en tenant compte des principes d'économie, d'efficience et d'efficacité et qu'une information complète est disponible, de façon à ce que les gestionnaires puissent rendre compte de leurs actions.

14.93 Le contrôle financier comprend la protection des élements d'actif, l'assurance de la précision et de la fiabilité des données comptables et l'assurance que l'argent soit dépensé pour les fins prévues et que les dépenses ne dépassent pas les niveaux approuvés par le Parlement.

14.94 La qualité de la gestion et du contrôle financiers repose sur la qualité de l'intégration de l'information financière et opérationnelle, de même que sur l'utilisation efficiente de cette information. À Emploi et Immigration Canada, la majeure partie de cette information est regroupée dans le Système d'information d'Emploi et Immigration.

14.95 L'information est recueillie par le processus de planification et d'obligation de rendre compte d'Emploi et Immigration Canada, à l'aide de ses diverses composantes. Ce processus décrit et documente les activités et les responsabilités en matière de planification stratégique et opérationnelle, de suivi, de rapports, de vérification et d'évaluation. Les composantes du processus de planification et d'obligation de rendre compte d'Emploi et Immigration Canada sont bien intégrées au processus global de planification et d'obligation de rendre compte du gouvernement. Elles constituent le fondement des opérations courantes d'Emploi et Immigration Canada.

Information pour répartir les ressources et gérer l'exploitation

14.96 Le Cadre de planification opérationnelle sert à déterminer le contexte dans lequel le Plan opérationnel pluriannuel et les plans opérationnels individuels sont préparés, les ressources réparties et l'obligation de rendre compte décrite. Ces trois documents (dont les deux premiers sont soumis au Conseil du Trésor) devraient fixer les objectifs, les résultats escomptés et les indicateurs de rendement pour les programmes et les activités en termes précis et mesurables, tout en établissant les liens entre ceux-ci.

14.97 Le Cadre du plan opérationnel a notamment pour but d'établir clairement les objectifs du ministère, les résultats qu'il espère atteindre et les indicateurs qu'il

utilisera afin de mesurer l'efficience et l'efficacité, en vue de rendre compte de l'utilisation des fonds qui lui sont alloués.

14.98 Le Cadre de planification opérationnelle d'Emploi et Immigration Canada décrit les cinq niveaux de planification opérationnelle de l'organisation : la mission, les programmes, les activités, les sous-activités et les sous-sous-activités, aussi appelées options. Le Plan opérationnel pluriannuel est fondé sur les cinq mêmes niveaux et les plans opérationnels individuels s'y réfèrent.

14.99 Notre vérification a porté sur le Cadre de planification opérationnelle d'août 1985 et sur les modifications qui lui ont été apportées en septembre 1986; nous nous sommes attardés particulièrement sur le programme Emploi et Assurance. Nous avons aussi vérifié les liens existant entre le Cadre de planification opérationnelle et les étapes subséquentes du processus de planification en vue de l'affectation des ressources, en examinant le Plan opérationnel pluriannuel et les plans opérationnels.

14.100 Nous sommes d'avis que le Cadre de planification opérationnelle reflète bien la structure organisationnelle d'Emploi et Immigration Canada, de même que les opérations de ses divers programmes et centres de responsabilités.

14.101 Dans le Cadre de planification opérationnelle, la partie du mandat qui traite de la dimension d'emploi décrit la mission d'Emploi et Immigration Canada comme une fonction d'élaboration et de mise en oeuvre d'un ensemble de politiques et de programmes nécessaires au bon fonctionnement du marché du travail canadien, compte tenu des objectifs économiques et sociaux du pays.

14.102 Pour le programme d'Emploi et d'Assurance, l'objectif est décrit dans les mêmes termes que ceux énonçant la mission. Cet objectif est trop vaste; il n'est pas assez précis pour servir de base à l'affectation des ressources, pour mesurer le rendement ou pour s'acquitter de l'obligation de rendre compte, étant donné le rôle limité qu'Emploi et Immigration Canada peut jouer dans l'ensemble de l'économie du pays. Emploi et Immigration Canada est d'accord avec notre raisonnement, mais croit pourtant qu'à ce niveau-là, l'objectif doit être exprimé en termes généraux, en raison de la grande diversité du contenu et des éléments du programme.

14.103 Nous avons examiné l'activité Mise en valeur des ressources humaines (comprenant la Planification de l'emploi) et ses sous-activités. Malgré que les objectifs ne soient pas suffisamment complets et précis en eux-mêmes pour les fins de l'affectation des ressources et de l'imputabilité (par exemple la notion de l'accroissement de l'employabilité), Emploi et Immigration Canada a toutefois établi des liens entre les objectifs et les résultats attendus, sous la forme d'indicateurs de rendement. Emploi et Immigration Canada vient d'ailleurs de terminer la première phase de l'analyse des

données afin de mesurer les résultats de l'activité Mise en valeur des ressources humaines.

14.104 Les objectifs des cinq sous-activités du programme d'Assurance-chômage sont exprimés en termes plus précis et mesurables. Néanmoins, ni les énoncés des résultats attendus, ni les indicateurs de rendement des cinq sous-activités ne sont liés à la portion de l'objectif du programme qui vise à favoriser la croissance et l'adaptation à l'économie. En juillet 1985, le Conseil du Trésor a exprimé la même réserve au sujet de l'activité Assurance-chômage.

14.105 Bien qu'à notre avis, il soit nécessaire d'apporter des améliorations à certains éléments du Cadre de planification opérationnelle, il ressort de notre analyse qu'Emploi et Immigration Canada a fait des efforts valables et constructifs pour préparer un document utile. Le Conseil du Trésor a d'ailleurs déjà mentionné la nécessité d'améliorer certains points et la qualité globale du document.

14.106 En janvier 1987, le Conseil du Trésor a approuvé le Cadre de planification opérationnelle d'Emploi et Immigration Canada, en dépit de ses réserves quant aux indicateurs de rendement de l'activité Service national de placement. Toutefois, le Cadre de planification opérationnelle devra être revu dans le contexte de l'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministres (APRM).

14.107 Dans la soumission de son Plan opérationnel pluriannuel au Conseil du Trésor, Emploi et Immigration Canada n'a pas quantifié les résultats escomptés de ses programmes, de sorte qu'il est difficile d'établir un lien entre les résultats et les besoins en ressources. Nous avons aussi constaté que les sous-sous-activités de la Mise en valeur des ressources humaines sont décrites de façon plus détaillée dans le Plan opérationnel pluriannuel que dans le Cadre de planification opérationnelle. Pourtant l'énoncé des objectifs est incomplet et manque de précision.

14.108 Les ressources sont affectées aux programmes existants ainsi qu'aux nouveaux programmes ou initiatives. Dans le contexte des nouvelles initiatives liées à la Planification de l'emploi, la répartition des fonds était faite : «... de façon que le montant global des sommes consacrées à la création d'emplois et à la formation dans une région soit équitable et tienne compte des besoins de la région en matière d'emploi et de formation.» Contrairement à la pratique établie pour les anciens programmes, les fonds de programmes de la Planification de l'emploi ont été approuvés en bloc. La répartition initiale entre les divers programmes de la Planification de l'emploi avait été décidée à la Conférence des premiers ministres, en février 1985. Emploi et Immigration Canada a par la suite réparti les fonds entre les différentes régions.

14.109 La répartition entre les régions lors de l'exercice 1985-1986 a servi de base à celle des exercices 1986-1987 et 1987-1988, avec quelques rajustements apportés par

l'administration centrale, à même la réserve nationale. Le principal critère retenu pour la répartition des fonds aux régions en 1985-1986 était la stabilité des niveaux de financement par rapport aux fonds affectés aux programmes de création d'emploi et de formation en 1984-1985. Emploi et Immigration Canada nous a informés que, si la répartition avait été fondée sur la proportion des chômeurs chroniques de chaque région, les fonds alloués dans cinq régions auraient été moindres qu'en 1984-1985, tandis que trois autres régions en auraient reçu plus. Les budgets affectés aux régions ont été fondés davantage sur la notion de stabilité des niveaux de financement et sur les niveaux de financement historique que sur la satisfaction des besoins de la clientèle.

14.110 Une fois les fonds de la Planification de l'emploi approuvés par programmes, Emploi et Immigration Canada fixe un indicateur opérationnel, le nombre de participants.

14.111 Les fonds destinés à la prestation de la Planification de l'emploi sont budgétisés en fonction des fonds des programmes, des coûts unitaires récents et de décisions de gestion. Les années-personnes sont affectées en proportion de la part des fonds du programme de l'année précédente. Compte tenu du caractère souple et décentralisé du financement, des rajustements budgétaires ont lieu au cours de l'année, en fonction d'analyses.

14.112 Pour les programmes existants, notre examen a porté sur la budgétisation de l'exercice 1986-1987. Nous avons constaté que, lorsqu'ils préparent les plans opérationnels, les gestionnaires définissent leurs priorités, puis établissent leurs objectifs opérationnels. Ces objectifs ont trait à l'efficience (nombre de demandes traitées par année-personne dans le cas de l'Assurance-chômage) et au niveau de service (nombre de demandes d'assurance-chômage traitées dans un délai de 21 jours).

14.113 Dans la mesure du possible, par exemple pour le traitement des demandes d'assurance-chômage, Emploi et Immigration Canada se fonde sur les objectifs d'efficience établis pour déterminer le nombre d'années-personnes nécessaires. Ces objectifs d'efficience sont fixés en fonction des données historiques et des instructions contenues dans les lignes directrices du Président sur la planification; elles font l'objet d'une analyse critique du groupe des finances et elles sont négociées avec chaque région au niveau du chef de la direction.

14.114 Les cibles établies au cours de la planification servent d'indicateurs de rendement. Tous les mois, les bureaux locaux, les bureaux de district, les régions et l'administration centrale préparent des rapports des résultats réels, comparés aux budgets et aux cibles établies. Tous les trois mois, les fonctionnaires de chaque niveau de gestion préparent une analyse des écarts entre les budgets, les cibles et les résultats; les résultats de ces analyses sont soumis à un examen critique par le Comité exécutif national.

14.115 Dans le cas de l'activité Assurance-chômage, les analyses des écarts sont fondées sur des indicateurs de rendement illustrant le lien entre les extrants et l'utilisation des ressources, c'est-à-dire le nombre de demandes traitées par année-personne. Dans le cas de la Planification de l'emploi, l'analyse des résultats financiers et celle des résultats opérationnels ne sont pas intégrées dans les rapports présentés au Comité exécutif national. Les deux analyses sont comprises dans le rapport présenté au Comité, mais les gestionnaires ne se sont pas donné de moyens de comparer les résultats opérationnels avec les fonds utilisés. Par exemple, rien n'indique les coûts des programmes par rapport au nombre de participants. Néanmoins, comme nous l'avons fait remarquer dans le cas de la réaffectation des fonds des programmes de la Planification de l'emploi, Emploi et Immigration Canada tente de compenser cette lacune par des analyses périodiques, qui ont servi de base à des décisions de gestion.

Information pour s'acquitter de l'obligation de rendre compte de la gestion financière

14.116 La notion d'obligation de rendre compte comprend l'obligation pour les gestionnaires de rendre compte de leur rendement à leurs supérieurs et celle des ministères de rendre compte au Parlement.

14.117 À Emploi et Immigration Canada, les contrats de gestion conclus entre les gestionnaires et leurs supérieurs assurent l'obligation de rendre compte des gestionnaires. Ces contrats sont préparés en même temps que les plans opérationnels et comprennent, en plus des objectifs et des cibles fixés dans les plans, des buts individuels assortis de délais. Les résultats sont comparés aux objectifs tous les trimestres, et les buts individuels sont rajustés en fonction des modifications aux plans opérationnels.

14.118 L'obligation de rendre compte au Parlement est en partie réalisée à l'aide de la Partie III du Budget des dépenses. Nous avons déjà exposé nos observations concernant la Partie III du Budget des dépenses d'Emploi et Immigration Canada dans ce chapitre.

Contrôle financier

14.119 Le suivi de l'Étude de 1974-1976 sur la gestion et le contrôle financiers, nos vérifications des systèmes en 1984-1985 et au cours des années précédentes, ainsi que le suivi de nos observations des trois dernières années, n'ont pas révélé de lacunes importantes dans le système de contrôle financier interne. Toutefois, dans notre opinion sur les états financiers du Compte d'Assurance-chômage pour l'année terminée le 31 décembre 1985, nous avons exprimé une réserve quant à la validité de l'imputation en trop à la part du gouvernement dans les dépenses de prestations de 1985. Le chapitre 3 contient une note de vérification à ce sujet.

Systèmes d'information financière

14.120 Le système d'information d'Emploi et Immigration Canada est un système intégré d'information de gestion qui enregistre à la fois les données financières et opérationnelles et les données sur le personnel. L'information générée par le système est utilisée par les gestionnaires pour contrôler leurs opérations et en faire rapport. En général, ces gestionnaires jugent que l'information produite est fiable et exacte.

14.121 Pourtant, notre vérification a démontré que le système ne répond pas, surtout à cause des délais, à tous les besoins des gestionnaires, particulièrement ceux des bureaux de district et des bureaux locaux. Emploi et Immigration Canada a récemment mis sur pied des projets pilotes afin de remédier à ces lacunes.

14.122 Le système d'information de gestion compile beaucoup de données financières qui sont aussi recueillies par le ministère des Approvisionnements et Services. Emploi et Immigration Canada et Approvisionnement et Services ont amorcé des négociations en vue d'éliminer ce double emploi en 1981 sans toutefois parvenir à une entente. Nous croyons qu'une économie nette de 10 années-personnes pourrait résulter d'une telle entente.

Rôle de la fonction financière

14.123 Les agents des finances jouent un rôle important à l'égard de la sensibilisation des gestionnaires opérationnels à tous les aspects financiers de la gestion.

14.124 Le directeur exécutif, Finances et administration, jouit d'un mandat important à l'égard de la gestion financière au sein d'Emploi et Immigration Canada. Il joue un rôle actif au Comité exécutif national et au sein d'autres comités, où il contribue aux prises de décisions. Entre autres, il est responsable du Système d'information d'Emploi et Immigration; le directeur général des services financiers est co-président du comité sur la mesure du rendement.

14.125 Depuis 1975, il y a eu des progrès importants au chapitre de l'administration financière. À l'occasion de l'intégration du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration et de la Commission d'assurance-chômage, on a pris des mesures pour améliorer l'administration financière et pour établir un directorat de contrôle interne et un processus de planification et d'obligation de rendre compte, en plus d'un système intégré d'information de gestion.

14.126 Les Services financiers jouent aussi un rôle important dans la préparation et la critique des plans opérationnels.

14.127 De plus, ils examinent tant la forme que le contenu de toutes les présentations au Conseil du Trésor, ainsi que des autres documents ayant des implications financières. Avec le groupe de la Politique stratégique et de la planification, ils sont responsables du fonctionnement du processus de planification et d'obligation de rendre compte. En dépit du rôle actif que jouent les agents financiers d'Emploi et Immigration Canada, nous avons constaté, comme nous l'avons mentionné dans ce chapitre, des lacunes dans l'analyse financière à l'occasion de l'élaboration de nouvelles initiatives majeures.

14.128 Enfin, de concert avec le groupe de la Politique stratégique et de la planification, les Services financiers font des analyses trimestrielles des résultats opérationnels et financiers, analyses qui sont transmises au Comité exécutif national.

VÉRIFICATIONS SPÉCIALES

VÉRIFICATIONS SPÉCIALES

Tables des matières

		Paragraphe
Introduction	15.1	
SIGNALER LES ACTES DE FRAUDE		15.5
Mesures prises par le gouverneur en conseil et le Conseil du Trésor		15.10
Les sociétés d'État	15.14	
Pertes de biens publics	15.16	
VÉRIFICATION DE LA GESTION DES RISQUES		15.17
Baliseurs/brise-glaces légers	15.20	
Le ministère des Approvisionnements et Services		15.23
LES GRANDS PROJETS D'IMMOBILISATIONS		
Vue d'ensemble	15.26	
Étendue de la vérification		15.27
Observations		
La planification	15.30	
La définition des besoins	15.31	
L'adjudication des contrats	15.32	
1er cas étudié- Les baliseurs/brise-glaces légers des classes 1050 et 1100	15.33	
2e cas étudié-Les instituts du Conseil national de recherches	15.60	
3e cas étudié-Le Projet d'aménagement au Lac Louise		15.75
4e cas étudié-Le Parc olympique Canada		15.91

Paragraphe

LA PROTECTION CIVILE

Introduction 15.93
Historique 15.97
Le décret sur la planification d'urgence 15.104

Étendue de la vérification 15.109

Organisation
Le Premier ministre 15.112
Le ministre responsable de la protection civile 15.114
Protection civile Canada 15.117
Le Comité interministériel sur la planification d'urgence 15.123
Les régies nationales d'urgence 15.125

Observations
Autorisation et organisation 15.130
Exercice du mandat 15.135
Obligation de rendre compte 15.140
Exemples d'urgences nationales éventuelles 15.141
Les accidents nucléaires 15.148
Les accidents chimiques 15.150
Les séismes 15.154

Recommandations 15.155

Addendum 15.163

LES MICRO-ORDINATEURS

Introduction 15.167

Objectif et étendue de la vérification 15.170

Observations et recommandations
Évaluation générale 15.174
Expérimentation et innovation 15.178
Amélioration de l'efficience et de l'efficacité 15.181
Planification et intégration 15.189
Conseils et soutien 15.193
Approvisionnement 15.199
Protection et contrôle 15.202
Politiques régissant la reproduction des logiciels 15.205

15

VÉRIFICATIONS SPÉCIALES

Introduction

15.1 Une grande partie du travail du Bureau de vérification a trait aux vérifications intégrées effectuées dans les ministères ou aux vérifications axées sur l'ensemble de l'administration fédérale. Au cours des dernières années, le Bureau a toutefois commencé à effectuer des vérifications «spéciales» de certains programmes ou activités qu'on n'abordait pas dans le cadre des vérifications intégrées ou d'envergure gouvernementale.

15.2 Nous avons assigné à un groupe particulier la responsabilité de ces vérifications spéciales et nous avons prévu d'en publier les résultats dans un chapitre du Rapport annuel.

15.3 La Direction des vérifications spéciales examine certains programmes ou activités au sein d'un ministère ou d'un groupe de ministères. Habituellement, ces vérifications portent sur des questions qui ne font pas l'objet d'une vérification régulière en dépit de leur importance réelle. Ainsi, grâce à cette approche, on accroît l'efficience et l'efficacité du Bureau de vérification et les résultats du travail peuvent être communiqués dès que possible au Parlement.

15.4 Le chapitre de cette année traite des rapports sur les actes de fraude et leur compte rendu, sur la gestion des risques, sur certains grands projets d'immobilisations, sur la protection civile et sur les micro-ordinateurs.

SIGNALER LES ACTES DE FRAUDE

Signaler les actes de fraude et autres activités illégales commises au préjudice du Gouvernement du Canada

15.5 En 1983, le Parlement a modifié la Loi sur l'administration financière (LAF) relativement aux pertes de deniers et de biens publics. L'adoption de l'article 91.1 autorise le gouverneur en conseil, sur la recommandation du Conseil du Trésor, par règlement, de prescrire les mesures à prendre «à l'égard des pertes de deniers et de biens publics subies par Sa Majesté, quelle qu'en soit la cause.» Cette modification remplaçait un article qui ne visait que les pertes résultant de fraudes commises par des fonctionnaires.

15.6 Également modifié, l'article 92 de la LAF prescrit désormais que toute personne qui s'occupe de la perception, de la gestion ou du déboursement de deniers publics et qui, ayant connaissance d'une contravention à la LAF, aux règlements connexes ou à une loi de revenu, ou d'une fraude commise au préjudice de Sa Majesté, doit le signaler par écrit à un agent supérieur. Sinon, elle encourt, sur déclaration de culpabilité par le tribunal, une amende ne dépassant pas 5 000 et un emprisonnement d'au plus cinq ans.

15.7 En 1984, le Bureau du vérificateur général a entrepris un examen des procédures utilisées par le gouvernement pour signaler les cas de fraude et autres activités illégales commises au préjudice de l'État. En 1985, nous avons avisé le président du Conseil du Trésor que :

-les procédures établies ne permettaient pas de s'assurer que le Conseil du Trésor, la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le sous-procureur général et le Parlement recevaient des rapport fiables sur les cas d'activités illégales menées contre la Couronne;

-les procédures ne permettaient pas de s'assurer que les ministres et les sous-chefs recevaient des rapports fiables sur les activités illégales présumées et que ces cas faisaient l'objet d'une enquête de façon indépendante, coordonnée et opportune;

-la plupart des ministères ne disposaient pas d'un centre chargé de recevoir les rapports sur les activités illégales présumées et de coordonner les mesures prises et les rapports rédigés par la suite;

-les employés n'avaient pas été informés de leur nouvelle obligation de signaler les cas de fraude et les contraventions à la LAF et aux règlements connexes en vertu de la LAF révisée.

15.8 Nous avons recommandé que :

-le Conseil du Trésor prenne des mesures pour établir des procédures uniformes afin de s'assurer que les fraudes et autres actes illégaux commis contre Sa Majesté dans les ministères et les sociétés d'État font l'objet d'une enquête indépendante et qu'ils sont signalés au ministre, au sous-ministre, à la GRC, au sous-procureur général et au Parlement;

-les organismes désignent une unité coordonnatrice qui recevra les rapports sur les cas présumés et s'assurera qu'ils font l'objet d'une enquête et sont signalés, de façon indépendante et opportune;

-les sous-ministres avisent leurs employés par écrit de leurs responsabilités en vertu de l'article 92 de la LAF.

15.9 Le président du Conseil du Trésor nous a fait savoir qu'il traiterait ces questions dans un délai de deux ans.

Mesures prises par le gouverneur en conseil et le Conseil du Trésor

15.10 Les modifications à la LAF ont été adoptées en 1983; or le gouverneur en conseil n'a pas encore établi de règlements régissant les pertes de deniers et de biens publics. Le Conseil du Trésor a toutefois émis, le 20 février 1987, une circulaire (numéro 1987-6) intitulée «Pertes de deniers subies par Sa Majesté et infractions et autres actes illégaux commis contre la Couronne». La circulaire vise toutes les pertes de deniers, y compris celles qui résultent d'activités illégales. Elle s'applique aux ministères, organismes et établissements publics (sociétés de département) Elle ne vise pas les pertes de biens publics et ne s'applique pas aux sociétés d'État.

15.11 Il y est stipulé que les pertes de deniers causées par la fraude ou une activité illégale doivent être signalées à la GRC, au sous-procureur général adjoint et au Parlement dans les Comptes publics. On y indique aux sous-chefs que c'est la GRC, et non les fonctionnaires du ministère, qui sont les premiers responsables des enquêtes sur les infractions commises au préjudice de l'État.

15.12 On y informe également les sous-chefs que les organismes doivent établir des mesures en vue de réduire les occasions de fraude et d'activités illégales. Les mesures prévues sont énoncées à l'annexe A de la circulaire. Elles comprennent la désignation d'une fonction indépendante existante, qui relèvera du sous-chef, et sera chargée de la réception de tous les rapports et du déroulement d'une enquête indépendante. Il existe également une obligation d'informer les employés de leurs responsabilités en vertu du Code pénal et de la LAF.

15.13 Les politiques et procédures énoncées dans la circulaire du Conseil du Trésor traitent de la plupart des questions que nous avons signalées au président du Conseil du Trésor au sujet des pertes de deniers publics résultant d'activités illégales

commises dans un ministère ou dans un organisme. Nous avons l'intention d'effectuer une vérification de la mise en oeuvre des procédures en 1987-1988, pour déterminer si elles sont appropriées.

Les sociétés d'État

15.14 La Direction générale des sociétés d'État, relevant du ministère des Finances et du Conseil du Trésor, nous a fait savoir qu'elle proposera que le président du Conseil du Trésor écrive aux ministres responsables des sociétés d'État pour les inviter à demander à ces dernières de faire en sorte a) qu'il y ait des systèmes d'information permettant de signaler rapidement aux dirigeants des sociétés les pertes de deniers et de biens publics d'importance et b) que les actes de fraude et toute autre activité illégale fassent l'objet d'une enquête indépendante de la GRC.

15.15 Nous recommandons que les pertes importantes subies par les sociétés d'État en raison de fraude et d'activités illégales soient consolidées et signalées au Parlement. La Direction générale des sociétés d'État a proposé qu'il y ait des moyens suffisants de révéler les pertes importantes des sociétés d'État grâce à des mécanismes comme les vérifications annuelles, les examens spéciaux et les demandes spécifiques des comités parlementaires. Nous croyons qu'il serait préférable que le Conseil du Trésor fournisse l'information au Parlement dans un rapport annuel consolidé, par exemple le rapport annuel du président du Conseil du Trésor sur les sociétés d'État.

Pertes de biens publics

15.16 Le Secrétariat du Conseil du Trésor (Direction de la politique administrative) n'a pas encore publié de directives précises pour aviser les ministères que les dommages, y compris les pertes de biens publics causées par la fraude ou d'autres actes illégaux, sont assujettis aux dispositions des directives et politiques existantes sur la protection du matériel et ainsi qu'aux règlements sur les réclamations. Il a fait savoir qu'il a l'intention d'émettre ces politiques et directives d'ici novembre 1987, et que celles-ci comporteront l'obligation de faire rapport au Parlement.

VÉRIFICATION DE LA GESTION DES RISQUES

15.17 En 1986, nous avons renforcé nos procédures de vérification relatives à la gestion des risques. Elles visent à évaluer l'à-propos des mesures prises par les ministères et organismes pour minimiser les risques de pertes pour l'État.

15.18 Nous avons axé notre attention, à ce chapitre, sur certains grands projets d'immobilisations. En 1986-1987, nous avons effectué des vérifications de la gestion des risques relativement à trois projets d'immobilisations discutés dans la section concernée du présent chapitre : les baliseurs/brise-glaces légers des classes 1050 et 1100, les immeubles destinés au Conseil national de recherches à St. John (Terre-Neuve) et à Winnipeg (Manitoba), et le Parc olympique du Canada en Alberta, notamment.

15.19 Nous avons relevé des lacunes dans les procédures visant à réduire les risques de pertes. Nous avons confié la question aux ministères responsables pour qu'ils fassent la vérification nécessaire et prennent les mesures correctives voulues.

Baliseurs/brise-glaces légers

15.20 Comme il est indiqué dans la section du présent chapitre portant sur les grands projets d'immobilisations, le ministère des Approvisionnements et Services a autorisé le versement à un entrepreneur de plus de 19 millions de dollars de paiements pour l'un des six baliseurs/brise-glaces légers. L'entreprise a été mise sous séquestre 14 mois après la signature du contrat.

15.21 Le séquestre de la société a fait savoir que le montant réel consacré à la construction du navire était de 8 808 072 . Il déclare dans son rapport que le reste du montant de 10 320 615 semble avoir servi à régler d'autres frais de l'entreprise. Nous n'avons pu déterminer exactement à quoi les fonds avaient servi.

15.22 Le ministère des Approvisionnements et Services (MAS) n'a pas empêché ni décelé cette utilisation de fonds à des fins apparemment non prévues par le contrat.

Commentaire du ministère : *Le MAS déclare que, conformément aux objectifs du Programme des projets spéciaux de relance, les paiements effectués en vertu de ce contrat comportaient un élément de profit et étaient versés après que l'entrepreneur eut atteint certaines «étapes» décrites dans le contrat. Donc, contrairement aux contrats à frais remboursables où les paiements se fondent sur le coût réel du travail exécuté, rien dans ce cas ne forçait l'entrepreneur à appliquer, à aucun moment, l'argent reçu exclusivement à ce contrat. À mesure que l'entrepreneur atteignait*

chacune des étapes décrites dans le contrat, il avait le droit de toucher le paiement correspondant.

La situation qui semble avoir entraîné le cas mentionné ci-haut a bel et bien été rectifiée dans le contrat renégocié relativement à l'achèvement du navire de classe 1100; les «étapes» ont été rayées du contrat et remplacées par «des paiements échelonnés», fondés sur l'achèvement (évalué en pourcentage) du progrès réel du travail. Grâce à cette méthode, le contrat a été exécuté avec succès.

Le ministère des Approvisionnements et Services

15.23 Le ministère des Approvisionnements et Services (MAS) nous a informés qu'il ne vérifie pas normalement les renseignements relatifs à la scolarité et à l'expérience des personnes visées par contrat lorsque leurs qualifications sont un facteur important.

15.24 Le MAS a pour politique d'enquêter sur une entreprise ou une personne s'il croit qu'il y a lieu de le faire. Le ministère, en l'absence de cause, fait savoir qu'il se fie au jugement et à l'expérience des agents contractuels.

15.25 Nous croyons qu'une procédure de vérification plus systématique est peut-être requise. Nous proposons que le MAS examine ses procédures et étudie la possibilité d'élaborer un programme de vérification par sondage qui apporte la certitude voulue et dissuade les intéressés de fournir des renseignements faux ou trompeurs.

Commentaire du ministère : *Le ministère accepte d'examiner ses procédures mais craint que les fournisseurs ne soulèvent des objections à l'égard de la méthode proposée d'échantillonnage par sondage et que celle-ci ne représente pas une optimisation des ressources. Par contre, nous pourrions introduire dans les contrats de services de particuliers une clause type qui obligerait ceux qui offrent leurs services à attester l'exactitude de leurs renseignements. Cette clause prévoirait également la tenue d'une vérification au besoin.*

LES GRANDS PROJETS D'IMMOBILISATIONS

Vue d'ensemble

15.26 Nous avons examiné 12 projets cette année, sans compter ceux que nous avons revus au cours de vérifications intégrées, dans le cadre de notre examen continu des dépenses en capital du gouvernement fédéral. Le total des dépenses pour ces projets est estimé à quelque 1,6 milliard de dollars. Nous avons arrêté notre choix sur ceux-ci, parce qu'ils donnent un bon profil des dépenses en capital de divers ministères du gouvernement. Le chapitre 9, consacré au ministère de la Défense nationale, traite de cinq de ces projets, le chapitre 8, qui porte sur le ministère des Affaires extérieures, en présente un autre et le présent chapitre présente nos travaux sur quatre autres projets. Dans deux autres cas, nous avons directement présenté notre rapport aux ministères parce que les questions abordées n'étaient pas d'une importance telle qu'il faille les signaler à la Chambre des communes.

Étendue de la vérification

15.27 Nous avons utilisé, pour chaque examen, une méthodologie et des critères mis au point par le Bureau du vérificateur général et acceptés par les ministères visés. Nous avons mis l'accent sur les processus de planification et de mise en oeuvre des projets utilisés dans les ministères ainsi que sur les rapports qui existent entre les objectifs de chaque projet et les objectifs globaux du ministère.

15.28 Nous avons accordé une importance particulière, en ce qui a trait à la mise en oeuvre, à la phase de l'adjudication des contrats. Il s'agissait de vérifier si les organismes de service (ministère des Approvisionnements et Services et ministère des Travaux publics) avaient respecté les règles établies et avaient dûment tenu compte de l'utilisation économique des deniers publics lors des diverses phases d'un projet.

15.29 Nous avons également examiné la phase de la mise en service, c'est-à-dire le moment où les biens ou les services sont reçus, afin d'avoir la certitude que les ministères ont bien reçu l'équipement ou l'immeuble à livrer, conformément aux conditions énoncées dans les contrats.

Observations

La planification

15.30 Nous avons souligné, dans notre Rapport de 1986, la longueur du processus de planification de l'acquisition des immobilisations. Exception faite du cas de deux des douze projets examinés, cette situation n'a pas changé. Les navires de la classe 1100 et l'un des laboratoires du Conseil national de recherches ont été construits dans le cadre du Programme des projets spéciaux de relance. Cela a permis de réduire

grandement la durée de la phase de planification. Nous avons constaté qu'il n'y avait pas eu, dans le cas des navires de la classe 1100 et du projet du Lac Louise, calcul du coût du cycle de vie. Les études de cas décrivent plus loin tous ces projets.

La définition des besoins

15.31 Dans un cas, la définition des besoins qui justifiaient l'acquisition de l'immobilisation n'était pas satisfaisante. L'Institut de dynamique marine a été construit, mais aucune justification précise du besoin d'un nouvel institut à St. John n'avait été formulée au moment de la présentation du projet.

L'adjudication des contrats

15.32 Nous avons constaté, en ce qui a trait aux navires de la classe 1100, que le ministère des Approvisionnements et Services n'avait pas exercé une surveillance efficace de la réalisation du contrat de construction d'un des navires. Dans le cas des travaux d'aménagement au Lac Louise, le ministère de l'Environnement a permis que des entrepreneurs privés commencent les travaux de construction avant que ne soient définitives les ententes à conclure avec l'État.

1er cas étudié - Les baliseurs/brise-glaces légers des classes 1050 et 1100

15.33 Le Conseil du Trésor a approuvé, au mois de juillet 1983, l'octroi d'une somme de 487 880 000 dollars à la Garde côtière canadienne pour la construction, dans le cadre du Programme des projets spéciaux de relance, de deux baliseurs/brise-glaces legers de la classe 1050 et de six de ces navires de la classe 1100. L'on tenait compte, dans l'approbation, du coût des travaux entrepris pour parachever la modernisation du navire Sir Humphrey Gilbert, à mi-terme de sa durée utile.

15.34 **Données de base.** Le gouvernement, en 1979, a approuvé le premier segment du Plan d'investissement de la flotte de la Garde côtière canadienne. Il a approuvé de façon préliminaire le projet de construction de quatre navires de la classe 1100. Il y a eu révision du plan, en 1982, et le total des unités de la flotte à construire est passé à 25, dont 13 navires de la classe 1100. Douze devaient être de la classe 1000 (deux de ces navires étaient désignés comme étant de la classe 1050). Le gouvernement, au mois d'avril 1983, annonçait la mise sur pied du Programme des projets spéciaux de relance et le ministère des Transports proposait un projet d'acquisition et de modernisation des navires dans le cadre du Plan d'investissement de la flotte. Le ministère a reçu l'approbation officielle de construire six navires de la classe 1100 et deux de la classe 1050, et d'effectuer les travaux de modernisation du Sir Humphrey Gilbert. La construction des autres navires est fonction du calendrier du Plan d'investissement de la flotte.

15.35 **Étendue de la vérification.** En ce qui a trait aux navires des classes 1050 et 1100, nous avons centré nos travaux sur les phases de la planification, de l'acquisition et de la mise en service. Nous n'avons examiné que les seuls éléments du Plan d'investissement de la flotte qui se rapportaient à l'énoncé des exigences établies pour ces navires.

15.36 **Définition des besoins.** Le plan présente la définition des besoins, la présentation des exigences et une analyse des options dans le cas des navires des classes 1050 et 1100. Une des conclusions des analystes était que les navires de cette catégorie fourniraient à la flotte l'essentiel de ce dont elle avait besoin pour le service des aides à la navigation et les services de brise-glaces par des navires légers.

15.37 Le ministère, dans sa définition des besoins qui justifiaient les navires, déclare que l'objectif du Plan d'investissement de la flotte est de fournir à la Garde côtière ce dont elle a besoin pour maintenir sa capacité d'intervention. Présentement, les investissements de la Garde côtière servent surtout à remplacer des navires afin de maintenir un niveau essentiel de service. Il est dit dans le plan que les niveaux de service n'ont pas une incidence majeure, à ce moment-ci, sur l'établissement des priorités du Plan d'investissement de la flotte. À notre avis, les niveaux de service sont des éléments dont il est essentiel de tenir compte dans la planification afin de s'assurer que la flotte possède la taille requise pour assumer ses missions de service.

15.38 Nous n'avons pas trouvé de preuve qu'il y avait eu estimation du coût du cycle de vie de chaque navire. Nous craignons que le fait de ne pas calculer ces coûts puisse amener le ministère des Transports à faire l'acquisition de navires dont les coûts de construction, d'exploitation et d'entretien seraient inutilement élevés.

15.39 **Adjudication des contrats.** L'adjudication des contrats, dans le cas des deux navires de classe 1050, a été une opération relativement simple. La Garde côtière a fait parvenir les cahiers des charges et les demandes au ministère des Approvisionnements et Services (MAS). Ce dernier a fait parvenir à 16 chantiers maritimes des appels d'offre. Afin d'équilibrer les choses au plan régional, on décida de choisir un chantier sur la côte est et un autre sur la côte ouest. L'offre la plus basse, produite dans chaque région côtière, fut retenue et l'on passa ensuite à la négociation des contrats.

15.40 Le processus a été plus complexe dans le cas des navires de la classe 1100. Au départ, il y a eu expédition à sept chantiers maritimes d'appels d'offre pour la construction de deux navires. Sept offres avaient été reçues à la fin de la période fixée pour la production des soumissions. La Garde côtière et le MAS, conjointement, ont mis sur pied une équipe d'évaluation. Ses membres étaient prêts à recommander l'octroi du contrat peu de temps après la réception des offres.

15.41 Le gouvernement annonçait, le 19 avril 1983, le lancement du Programme des projets spéciaux de relance. La réaction du ministère des Transports fut de porter à six sa commande de navires, tous devant être construits dans un délai de trois ans. Les sept chantiers qui, au départ, étaient preneurs se virent demander d'ajouter à leur offre la construction d'un ou deux navires. Un comité d'évaluation a réussi à donner une idée exacte de toutes les offres, sauf dans le cas d'un chantier maritime qui n'avait pas fourni suffisamment d'information. L'on considérait, en outre, que la soumission de ce chantier était non recevable et qu'il ne répondait pas aux critères requis pour se qualifier, puisqu'il n'avait pas construit de navires de la classe 1100 depuis 15 ans et que son rendement, en ce qui concerne le respect des délais et des budgets établis, était moins que satisfaisant.

15.42 Les contrats pour cinq des six navires ont été octroyés aux chantiers situés dans les provinces suivantes :

Québec	2	navires
Colombie-Britannique	2	navires
Ontario	1	navire

15.43 Le contrat de construction du sixième navire a été octroyé au chantier maritime de la Nouvelle-Écosse dont on avait jugé au départ la soumission non recevable. Le MAS, par suite d'un changement dans l'équipe de direction du chantier, de dispositions prises pour obtenir un appui technique de la part d'autres entreprises qualifiées, et par suite d'un garantie par la province, de 20 p. 100 de la valeur du contrat, avait recommandé que ce chantier soit désormais considéré comme compétent et que sa soumission soit recevable. Un contrat de 54,9 millions de dollars pour la construction d'un navire de la classe 1100 a été octroyé en octobre 1983. La date de livraison était fixée au mois de mai 1986. Les biens du chantier furent placés sous séquestre par la province de la Nouvelle-Écosse en décembre 1984 et l'entreprise fut déclarée en faillite en juin 1985, après que l'on eut versé 19,2 millions de dollars à ce chantier pour la construction du navire. Il y a eu renégociation du contrat avec le syndic de faillite en juillet 1985, avec comme résultat que l'on consentit à ajouter 44,4 millions de dollars à la somme déjà versée, ce qui portait le coût du bâtiment à 63,6 millions de dollars.

15.44 Il y a donc eu décision d'octroyer le contrat à un chantier maritime dont on avait jugé, au départ, la soumission non recevable mais que le MAS, par la suite, avait réévalué comme compétent, et sa soumission valide, meme si le rendement de l'entrepreneur prouvait que, dans ce cas, le risque qu'il ne puisse livrer le produit était plus grand. Le gouvernement accroissait plus qu'il ne fallait les risques d'échec. À notre avis, cette situation enlevait la protection habituelle que garantit à la Couronne le processus des appels d'offre.

15.45 **Surveillance de l'exécution des contrats.** Les contrats de construction des six navires de la classe 1100 prévoyaient un certain degré d'autofinancement. Les

versements faits à chaque entrepreneur étaient déterminés en fonction de jalons d'étape établis en se fondant sur la marge brute d'autofinancement prévue par chaque entrepreneur plutôt qu'en fonction de l'échéancier principal de construction. Cela a permis au gouvernement d'épargner, sur le coût des contrats, quelque 1,5 millions de dollars pour chaque navire de la classe 1100.

15.46 Le recours à ces jalons d'étape laissait prévoir que les paiements au-delà du travail achevé, compte tenu des marges brutes d'autofinancement prévues par les entrepreneurs, se chiffreraient entre deux à trois millions de dollars. Cependent, la description des jalons d'étape ne précisait pas le niveau de travaux auxiliaires, par exemple les travaux de tuyautage et d'armement, à effectuer au cours de chaque étape.

15.47 À la fin d'une étape précise, l'entrepreneur produisait une déclaration statutaire et une demande de paiement. Le formulaire de déclaration demandait à l'entrepreneur de confirmer qu'aucun versement aux fournisseurs ou aux sous-traitants n'était en souffrance et que les salaires avaient été tous versés. L'entrepreneur, sur le formulaire de demande qu'il certifiait, déclarait que sa demande «correspond aux travaux exécutés et est conforme aux conditions du contrat», et que «l'ouvrage ne fait l'objet d'aucun privilège, charge ni autre réclamation».

15.48 Le formulaire de demande était certifié par un inspecteur du MAS et par un administrateur des contrats au MAS. Il était ensuite expédié à la Garde côtière afin que le gestionnaire du projet puisse attester que les travaux ont été effectués et fournir la certification exigée par l'article 27 de la Loi sur l'administration financière.

15.49 Cette façon de procéder, pour cinq des six navires, s'est révélée satisfaisante. Il en fut autrement dans le cas du contrat de construction octroyé au chantier maritime dont on avait jugé, au départ, la soumission non recevable.

15.50 Dès le début, le ministère des Approvisionnements et Services et la Garde côtière étaient entièrement au courant des lacunes techniques et administratives de ce chantier maritime. La Garde côtière avait à ce sujet fait part de ses inquiétudes au MAS. Notre examen des dossiers, que le MAS et la Garde côtière tenaient en rapport avec ce contrat, nous a révélé certains problèmes en ce qui concerne les certifications. L'entrepreneur avait certifié que les comptes créditeurs, dans le cadre des demandes de paiements échelonnés, n'étaient pas en souffrance au moment de l'établissement des demandes. Néanmoins, lorsque les biens de l'entreprise ont été mis sous séquestre, 14 mois après la signature du contrat, les sommes à payer aux fournisseurs et aux sous-traitants se chiffraient à 2,6 millions de dollars à la date du séquestre.

15.51 Le MAS a certifié la qualité et l'avancement des travaux. Néanmoins, nous avons relevé des cas où seule la construction de la charpente d'acier avait été

achevée. Les travaux auxiliaires, comme le tuyautage et l'armement, n'avaient pas progressé au même rythme. À l'époque où les biens du chantier furent mis sous séquestre, les sommes versees pour les paiements d'étape se chiffraient au total à 19 128 687 dollars. Le séquestre a déclaré que les sommes versées, en supposant que tous les frais généraux, tel qu'appliqués au contrat des baliseurs de classe 1100, ont été payés, s'élevaient à 8 808 072 dollars. Le reste du total, soit 10 320 615 dollars, ayant servi, selon son rapport, à régler d'autres frais de l'entreprise.

15.52 Le ministère des Approvisonnements et Services, même s'il avait relevé certains problèmes, notamment le fait que les travaux auxiliaires requis pour le versement des paiements d'étape n'avaient toujours pas été effectués, n'a pas pris les mesures qui lui auraient permis de savoir quels coûts étaient couverts par les paiements d'étape. En conséquence, la direction du chantier maritime a pu apparemment utiliser 10,3 millions de dollars pour régler des frais autres que ceux de la construction du navire de la classe 1100.

15.53 D'autres problèmes surgirent au cours de la construction de ce navire. Dans les premiers temps des travaux, dans la cale de construction, la quille du navire s'est affaissée d'un pouce et demi lorsque fut mis en place l'appareil de propulsion principal. À cause de cela, plusieurs ponts et cloisons ont gauchi. La largeur du navire a également été réduite quelque peu. La Garde côtière a alors exigé que la société Lloyds de Londres et que la Direction de la sécurité des navires de la Garde côtière lui donnent l'assurance que le navire était certifiable.

15.54 À cause des déformations ainsi créées, le navire ne respectait plus les tolérances dimensionnelles imposées et les services d'inspection du MAS ont refusé de certifier les demandes de paiements échelonnés. En conséquence, il y a eu versement de cinq paiements échelonnés se chiffrant à 6,1 millions de dollars, entre les mois de mars et juin 1986, sans certification préalable par les services d'inspection à l'effet que la qualité du travail répondait aux normes exigées dans le contrat, bien qu'on ait retenu la somme de 342 565 comme garantie. Le navire fut en fin de compte certifié comme navigable par la Lloyds et la Direction de la sécurité des navires de la Garde côtière.

15.55 **Renégociation des contrats.** La mise sous séquestre des biens du chantier maritime et sa faillite subséquente obligèrent le MAS à renégocier avec le syndic le contrat pour le navire de la classe 1100 ainsi que les contrats de modernisation de deux autres navires. Le syndic a indiqué que l'insuffisance financière du chantier maritime, pour tous ces contrats de l'État, se chiffrait à 28,6 millions de dollars qui devaient être répartis entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial (les répondants). Sur ce chiffre de 28,6 millions de dollars pour l'insuffisance de fonds, une somme de 10,1 millions représentait le montant des comptes créditeurs. Le gouvernement fédéral devait débourser une somme supplémentaire de 10,7 millions de dollars pour payer le montant total de la dette. La Garde côtière a accepté de verser 5,6 millions de dollars sur ce montant, sous réserve du paiement complet de tous les

comptes créditeurs. On demanda au Comité du Cabinet chargé du développement économique et régional l'approbation de financer le solde de 5,1 millions de dollars.

15.56 Le Conseil du Trésor, au mois de juin 1985, a donné son accord de principe pour la renégociation avec le syndic des contrats de carénage de deux navires et l'achèvement du navire de la classe 1100, sous réserve de certaines conditions, notamment le versement des sommes dues aux fournisseurs et aux sous-traitants.

15.57 Une fois établi le texte définitif des contrats, la Garde côtière a dit craindre que les comptes fournisseurs étaient réglés pour un montant moindre que leur valeur réelle et que, par conséquent, les modalités des contrats n'étaient pas respectées. Le MAS a répondu que l'accent a d'abord été mis sur le règlement entier des comptes des fournisseurs, mais qu'au cours des étapes ultérieures des négociations, on s'était entendu pour que le syndic règle les comptes dans les limites jugées nécessaires pour obtenir la libération des charges. Ainsi, on a tenu compte du 10,1 millions de dollars à verser aux fournisseurs et sous-traitants dans le calcul de l'insuffisance de fonds et de la répartition proportionnelle de ce dernier montant entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial. Néanmoins, le règlement des comptes par le syndic assigné par la province n'a pas permis aux fournisseurs et aux sous-traitants de recevoir le plein montant des sommes qui leur étaient dues.

15.58 **La mise en service.** Au moment où nous avons effectué notre vérification, les navires de la classe 1050 et quatre des six navires de la classe 1100 avaient été livrés. Les navires de la classe 1050 fonctionnent et n'ont connu que des problèmes mineurs. Les deux premiers navires de la classe 1100 livrés sont utilisés sur la côte ouest. Certains problèmes de contrôle du système de propulsion sont apparus sur les deux navires. Des correctifs ont permis de régler en partie ces difficultés.

15.59 Toutefois, sur les six navires de la classe 1100, le système de manipulation des bouées a présenté un problème plus sérieux. La Garde côtière avait établi son cahier des charges de l'appareil en fonction des exigences du ministère de l'Expansion industrielle régionale visant à maximiser le contenu canadien de l'équipement des navires. Une entreprise canadienne fut choisie comme fournisseur et un certain nombre de compagnies canadiennes et étrangères furent également mises à contribution. L'appareil de manipulation des bouées ne possédait pas les caractéristiques requises et il fallut lui apporter d'importantes modifications.

2e cas étudié - Les instituts du Conseil national de recherches

15.60 Le Conseil national de recherches a fait construire l'Institut de dynamique marine à St.John, à Terre-Neuve, pour environ 55,6 millions de dollars, équipement inclus, ainsi que l'Institut canadien de technologie industrielle à Winnipeg, au Manitoba, pour une somme approximative, équipement inclus, de 42,6 millions. Dans les deux cas, les projets ne sont pas encore terminés. Les deux instituts doivent obtenir d'autres

appareils dont ils ont besoin pour réaliser les objectifs qui ont présidé à leur création. Les deux projets ont demandé jusqu'à présent l'investissement de 82 millions de dollars. L'établissement de Winnipeg a été construit dans le cadre du Programme des projets spéciaux de relance.

15.61 Le gouvernement a demandé au Conseil national de recherches d'établir à St.John et à Winnipeg les deux etablissements. Cela a eu pour effet d'engendrer des coûts de 32,5 millions de dollars qui n'étaient pas liés aux objectifs premiers du Conseil. Il en a coûté un autre 225 000 $ pour comprimer les calendriers de construction de l'immeuble de Winnipeg dans une tentative de faire coïncider l'achèvement des travaux avec les délais fixés dans le Programme des projets spéciaux de relance. À cela il faut ajouter des dépenses annuelles d'environ un million de dollars en exploitation que le Conseil national de recherches a engagées pour assurer l'entretien, à Winnipeg, de ce qui était, au moment de notre vérification, un immeuble inoccupé. Ce dernier était vide tout simplement parce que le gouvernement a décidé d'annuler le programme qui justifiait sa construction. L'établissement de St.John est utilisé, sauf le générateur modulaire de vagues.

L'Institut de dynamique marine (St.John)

15.62 **Définition des besoins et analyse des options.** Le Conseil national de recherches (CNR), en réponse à la politique de régie des océans que le gouvernement avait introduit en 1973, obtenait en 1977 du Conseil du Trésor l'autorisation de construire à Ottawa, pour une somme d'environ 5,57 millions de dollars, un bassin de traction des modèles arctiques. À la suite de la demande par l'université Memorial de Terre-Neuve que le CNR envisage la possibilité de construire son institut sur les terrains de l'université, le Conseil reçut l'ordre du gouvernement de construire à St.John un centre intégré de recherches supérieures dans les domaines de la dynamique marine et de la dynamique des glaces. Le Conseil du Trésor a approuvé la construction du centre dont le coût définitif s'élevait à 55,6 millions de dollars.

15.63 Le Conseil national de recherches a mis la dernière main aux plans et devis du centre intégré après que le Conseil du Trésor eut donné son approbation première du projet. Ce n'est également qu'après avoir obtenu cette approbation première que le CNR a demandé à un expert-conseil de faire l'analyse de l'utilisation possible du nouvel établissement. Ce spécialiste, dans son rapport, recommandait d'être prudent et était pessimiste quant aux recettes commerciales que le centre pouvait générer. Il a indiqué que le projet n'apporterait au CNR qu'un accroissement, par année, de seulement 60 000 dollars en recettes. Le Conseil national de recherches n'a pas jugé que cette information était suffisamment importante pour entraîner des modifications au déroulement du projet. On ne l'a pas soumis non plus au Conseil du Trésor pour qu'il l'étudie.

15.64 À notre avis, et le CNR est d'accord, le Conseil aurait pu atteindre les objectifs visés par la politique de régie des océans et épargner 30 millions de dollars s'il avait accru à Ottawa ses installations de recherche en dynamique marine.

15.65 **Gestion du programme.** Nous avons fait l'examen de la gestion du projet et nous en sommes venus à la conclusion que le Conseil national de recherches, le ministère des Travaux publics et le ministère des Approvisionnements et Services, une fois la construction amorcée, avaient bien géré ce projet. Exception faite d'un générateur modulaire de vagues, une pièce d'équipement importante qui devrait coûter entre 10 à 12 millions de dollars, le projet est achevé et ses coûts se situent en-deçà des limites budgétaires approuvées par le Conseil du Trésor.

15.66 **Situation présente.** L'immeuble et ses installations sont virtuellement terminés et utilisés, mais au moment de notre vérification, ils n'avaient attiré que peu de clients. Lorsqu'il a mis ce projet en oeuvre, le CNR assumait un risque assez considérable : celui que les nouvelles installations soient en mesure ou non de satisfaire à des exigences techniques qui de fait allaient croissant et qu'elles servent ou non les besoins des clients du Canada. Le risque était de beaucoup plus élevé qu'il ne l'eût été si le CNR avait reçu l'autorisation d'aller de l'avant avec sa proposition initiale. On ne pourra doter les installations d'un système d'essais poussés de stabilité en mer tant que le CNR n'aura pas installé le générateur modulaire de vagues.

L'Institut canadien de technologie industrielle (Winnipeg)

15.67 Un des objectifs du Programme des projets spéciaux de relance (PPSR) était, selon son énoncé, d'accélérer, «au cours des quatre prochaines années bon nombre de projets d'investissement choisis en raison de leur contribution importante au développement économique et régional du Canada». Pour simplifier, disons que les grands critères dans tout cela, comme l'avait indiqué le sous-ministre des Travaux publics à l'époque, étaient que «les travaux doivent avoir débuté au plus tard le 19 octobre 1985» et que «soixante pour cent des fonds doivent être dépensés d'ici le 31 mars 1985». Étant donné l'absence de critères plus précis, au départ, sur lesquels on aurait pu se fonder pour évaluer les demandes d'inscription au programme, les risques étaient grands d'accepter des projets qui avaient peu de chance d'atteindre les objectifs du PPSR ou ceux des programmes pour la réalisation desquels les projets avaient été conçus.

15.68 Le Conseil national de recherches, en réponse à une demande du gouvernement du Manitoba, en 1980, a proposé la construction d'un Institut national de recherche appliquée dans le domaine des techniques de fabrication et de production. En 1983, ce projet d'Institut fut inclus dans le cadre du Programme des projets spéciaux de relance. Le coût de 42,6 millions de dollars fut approuvé.

15.69 **Définitions des besoins et analyse des options.** La première réaction du Conseil à la suite d'une demande du gouvernement du Manitoba fut de faire un relevé des besoins qui pouvaient justifier la création d'un Institut. Il n'a pas, toutefois, fait d'estimation de l'aide financière que l'industrie pourrait consentir pour appuyer le projet. Il n'avait pas non plus prévu ce qui se passerait si l'aide du gouvernement, pour une raison ou pour une autre, n'était pas octroyée tel que promis.

15.70 Le Conseil national de recherches avait le choix entre plusieurs endroits, à Winnipeg, où l'on pouvait ériger l'Institut. Toutefois, dans l'esprit d'un accord Manitoba-Canada signé pour le réaménagement du centre-ville de Winnipeg, le CNR s'est vu demander de construire l'immeuble en cet endroit. Il s'en est suivi que le Conseil a dû débourser 2,5 millions de dollars de plus par comparaison à ce qu'il aurait dû verser pour d'autres terrains qu'il jugeait convenables.

15.71 **Gestion du projet.** Nous avons examiné la phase de mise en oeuvre du projet et nous avons constaté que le Conseil national de recherches, Travaux publics Canada et Approvisionnements et Services Canada y avaient, de manière générale, tenu dûment compte de l'économie et l'efficience. Toutefois, le désir de se conformer aux objectifs du Programme des projets spéciaux de relance a obligé à prendre des «raccourcis» et à engager des dépenses supplémentaires. Des travaux en vertu d'une entente de 1,6 millions de dollars, conclue entre un expert-conseil et Travaux publics Canada, ont débuté sans que le Conseil du Trésor ait préalablement approuvé le contrat. Du matériel a été acheté avant que cela soit nécessaire, ce qui a entraîné des frais supplémentaires de quelque 160 000 dollars. Une entrepreneur a réclamé le paiement de frais supplémentaires de 95 000 dollars pour des travaux effectués en plus, afin que l'immeuble puisse être terminé dans les délais voulus.

15.72 Ces coûts supplémentaires, qui se chiffraient au moins à 255 000 dollars, ont été engagés dans le but de pouvoir réaliser les objectifs plus généraux du Programme des projets spéciaux de relance, et cela pour la construction d'un immeuble qui en grande partie est demeuré vide et inutilisé.

15.73 À l'automne de 1984, le gouvernement a annulé ce volet du programme de recherche en technologie industrielle, mais il a exigé que l'immeuble soit achevé. Mis à part les appareils dont il faudrait doter l'établissement, le projet est terminé. Des organisations du monde de l'enseignement et de l'industrie sont prêtes à participer aux programmes de l'Institut tels qu'ils furent décrits au début, c'est-à-dire en 1980. Néanmoins, le retrait de l'aide financière approuvée au CNR, et qui constituait pour ce dernier un engagement financier total à l'égard du projet, a eu pour conséquence de rendre ces organisations hésitantes à participer. Entretemps, au moment de notre vérification, la plus grande partie de l'immeuble demeurait inoccupée entraînant des frais d'administration générale aussi élevés que 100 000 dollars par mois, auxquels il faut ajouter l'amortissement du coût en capital qui se chiffre à 28 420 000 dollars. Ces frais sont directement liés à l'annulation du projet. Le coût estimatif total annuel de cet

établissement, y compris les frais d'amortissement de 2,8 millions de dollars, se chiffre donc à 3,8 millions de dollars.

15.74 Nous avons appris que le Conseil avait trouvé des locataires pour cet immeuble, ce qui permettra de réduire, pour le gouvernement, les frais annuels d'exploitation.

3e cas étudié - Le Projet d'aménagement au Lac Louise

15.75 Le Projet d'aménagement au Lac Louise est un programme d'immobilisations unique et complexe mis de l'avant par le ministère de l'Environnement dans le cadre de son Programme Parcs Canada. Le tout a débuté comme une association non officielle entre le fédéral et des entrepreneurs du secteur privé qui faisaient des affaires ou qui cherchaient à faire des affaires dans cette région. L'État était responsable de l'amélioration des transports, des adductions d'eau et de l'évacuation des égouts, des centres d'interprétation (locaux où un guide explique ou décrit aux visiteurs faune, flore et terrain) et du logement offert aux employés du gouvernement. Les gens du secteur privé s'occupaient aussi des logements offerts au personnel, des nouvelles installations à bâtir et de l'agrandissement des bâtiments déjà construits. L'État devait dépenser 45 millions de dollars et le secteur privé plus de 30 millions de dollars. Les travaux à l'origine devaient être terminés en 1987-1988. Cette date est présentement reportée à 1990-1991.

15.76 **Analyse des options.** Au cours des travaux de planification, trois secteurs du Lac Louise, où avaient déjà été effectués certains travaux d'aménagement, ont été désignés comme lieux possibles à choisir pour l'exécution des travaux d'aménagement. Il s'agissait du fond de la vallée, des rives du lac et d'une pente de ski du voisinage.

15.77 Pour soupeser les avantages que présentait chaque endroit, le ministère a utilisé des critères comme la protection de l'environnement naturel, les besoins en transport et les caractéristiques du terrain qui pourraient affecter l'appréciation des visiteurs. Toutefois, le choix du fond de la vallée comme lieu des aménagements s'est fait sans tenir compte du coût du cycle de vie de ces trois options.

15.78 **Financement du projet.** Dans la présentation au Conseil du Trésor faite pour obtenir une approbation préliminaire du projet, le ministère demandait 34,4 millions en dollars constants ou 45,6 millions en dollars courants. Il y a eu utilisation, pour le calcul du 45,6 millions de dollars, d'un indice d'inflation de dix pour cent, ce qui n'a pas été indiqué dans la présentation. Le Conseil du Trésor a approuvé ce chiffre de 45,6 millions à la condition que soient demandées, projet par projet, les approbations provisoires et les approbations définitives. Dans les présentations subséquentes, il y a eu utilisation uniforme d'un indice d'inflation de cinq pour cent, mais la limite supérieure imposée pour les dépenses est demeurée la même.

15.79 Il aurait fallu, lorsque l'indice d'inflation utilisé pour les présentations au Conseil du Trésor a été réduit de dix pour cent à cinq pour cent, recalculer le plafond imposé pour les dépenses. Le coût total du programme, si cela avait été fait, aurait été de 39,8 millions de dollars au lieu de 45,6 millions, soit une diminution de 5,8 millions de dollars.

15.80 **Gestion du projet.** Les travaux ont débuté en 1980-1981. Dès le départ, la structure et les contrôles de gestion se sont avérés insatisfaisants. Les délais étaient fréquemment révisés, la supervision sur place était insuffisante et certains documents à des fins de planification, pour quelques projets, n'étaient pas rédigés en temps voulu ou n'étaient tout simplement pas rédigés. Les mesures appropriées pour corriger cette situation, y compris la nomination d'un ingénieur responsable, à temps plein, du projet, n'ont été prises qu'en 1984 alors que la moitié des travaux d'aménagement au Lac Louise était réalisée.

15.81 Parcs Canada ne s'est pas doté des méthodes de gestion de base qui auraient permis d'exercer un contrôle efficace sur la mise en oeuvre du programme.

15.82 Dans le cas du Projet d'aménagement au Lac Louise, il n'existe pas de système de surveillance et de compte rendu des travaux qui puissent permettre aux gestionnaires des niveaux pertinents de comparer de façon continue l'avancement des travaux et leurs coûts à des jalons fixés à l'avance.

15.83 Parcs Canada ne possède de système qui lui permette d'évaluer la mesure dans laquelle chaque projet réussit, ou ne réussit pas, à atteindre les objectifs du programme d'aménagement. Cet organisme ne sait donc pas s'il y a eu utilisation optimale des ressources.

15.84 **Problèmes de bornage.** Une société privée, le Canadien Pacifique Limitée, a des voies qui traversent les secteurs qu'englobe le Projet d'aménagement au Lac Louise. Au moment de la construction du chemin de fer transcanadien, il y a plus d'un siècle, le gouvernement avait apporté une aide financière aux sociétés ferrovières sous forme de nombreuses concessions gratuites de terres. Les sociétés ferrovières recevaient, pour certaines terres, des droits de libre jouissance (terres concédées). D'autres parcelles de terrain cédées ne devaient servir qu'en soutien des activités ferroviaires et devaient être rétrocédées au gouvernement si elles cessaient de servir à ces fins (terres grevées d'un droit de réversion).

15.85 Le tracé des limites qui séparent les terres de l'État des terres du Canadien Pacifique n'est pas très précis dans la région aménagée près du Lac Louise. Le ministère n'a que récemment précisé la distinction qui existe entre terres concédées et terres grevées d'un droit de réversion. Il n'a pas consulté le Canadien Pacifique pour obtenir son accord à cet égard. Nous avons traité, aux paragraphes 6.90 à 6.93 du chapitre 6 de notre Rapport annuel (1984), d'un problème relatif à des terres grevées d'un droit de réversion et situées au centre-ville de Banff et dans les parcs nationaux.

15.86 Au cours de la réalisation du programme d'aménagement, l'État aura effectué plus d'une fois des travaux sur des terrains qui présumément appartiendraient au Canadien Pacifique.

15.87 Le ministère est au courant de ces problèmes et nous a indiqué qu'il s'efforçait d'y trouver solution. Il s'efforce notamment d'obtenir un bornage précis des terrains et de négocier avec le Canadien Pacifique l'achat des terrains du CP sur lesquels l'État a fait effectuer des travaux de construction.

15.88 **Activités des sociétés privées.** Notre étude des dossiers du ministère sous ce rapport nous a permis de relever certaines lacunes. Il y a eu construction et utilisation de certains immeubles avant que les ententes avec l'État ne soient définitives. Parcs Canada se doit d'examiner et d'approuver les loyers que les employeurs exigent de leurs employés pour les loger. Cela n'a pas été fait. Les loyers exigés dépassaient parfois les normes établies par la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Le Canadien Pacifique polluait depuis plusieurs années la «Bow River» parce qu'il ne possédait pas de systèmes convenables de traitement des eaux usées. Malgré les nombreuses demandes formulées par Parcs Canada, la société n'a pris des mesures correctives que tout récemment.

15.89 À notre avis, le contrôle exercé sur les travaux des entreprises privées n'est pas satisfaisant.

15.90 Le ministère de l'Environnement devrait établir si ces problèmes découlent de la non-application des règlements et des lignes directrices en vigueur ou s'il faut en attribuer la cause à des contrôles en place insuffisants. Il faudrait alors qu'il prenne des mesures appropriées afin de faire appliquer ou de renforcir les contrôles, et même d'en introduire de nouveaux s'il le faut, afin que les objectifs que le ministère a établis pour le Projet d'aménagement au Lac Louise soient respectés au cours des travaux, et par la suite.

4e cas étudié. Le Parc olympique Canada

15.91 Les travaux exigés étaient la construction, dans les délais requis, des installations nécessaires pour les concours de saut à ski, les concours de bobsleigh et les concours de luge qui se tiendront au cours des jeux olympiques d'hiver en 1988. Le coût estimatif des travaux est de 62,2 millions de dollars (dollars de 1982-1983). Les travaux devaient satisfaire aux exigences de la Fédération internationale de ski, de la Fédération internationale de bobsleigh et de Toboganning, de la Fédération internationale de luge et du Comité olympique international. En outre, le gouvernement fédéral a décidé que ces installations seraient permanentes et qu'elles serviraient, dans les années qui suivront les jeux olympiques, à l'entraînement des athlètes amateurs canadiens.

15.92 **Gestion du projet.** Nous avons visité l'emplacement des jeux et examiné les dossiers et documents que possédaient le ministère des Travaux publics et le Bureau du coordonnateur fédéral des Jeux (cette personne relève du sous-ministre du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social). Nos travaux de vérification nous permettent de conclure que ce projet complexe est bien géré.

LA PROTECTION CIVILE

Introduction

15.93 La fuite de substances toxiques à Bhopal, en Inde, le tremblement de terre de Mexico et l'accident survenu à la centrale nucléaire de Tchernobyl ont rappelé aux Canadiens les effets éventuels des désastres naturels ou causés par l'homme.

15.94 Au Canada, les municipalités, les provinces et le gouvernement fédéral se partagent la tâche d'élaborer et de mettre en oeuvre des plans pour remédier aux situations d'urgence. C'est à la municipalité qu'il incombe d'abord de prendre des mesures lorsqu'une situation d'urgence se présente. Si la situation atteint une gravité telle que les municipalités sont débordées, la responsabilité des mesures d'urgence passe aux gouvernements provinciaux et, si ceux-ci n'ont pas de moyens suffisants pour régler le problème, il incombe à ce moment-là au gouvernement fédéral de prendre les mesures nécessaires.

15.95 Au sein de l'administration fédérale, la responsabilité de la protection civile est partagée entre Protection civile Canada (la Protection civile du Canada ou, en abrégé, la PCC) et chaque ministère, organisme ou société de l'État fédéral. Onze de ces derniers ont des responsabilités spéciales qui visent la planification de structures appelées «régies nationales d'urgence».

15.96 Le régime selon lequel les Canadiens se préparent à réagir aux situations d'urgence qui peuvent survenir en temps de paix est donc éminemment décentralisé si l'on considère comment, où et par qui ces préparatifs doivent être faits.

Historique

15.97 Le régime actuel de protection civile à l'échelon fédéral tire ses racines des activités centralisées de défense civile des années 50 et du début des années 60. Les programmes institués à cette époque fonctionnent encore aujourd'hui.

15.98 Vers la fin des années 50, les préparatifs fédéraux en matière de défense civile avaient pour centre l'Organisation des mesures d'urgence. Celle-ci s'est vu confier le rôle de coordonner la planification de la défense civile dans les ministères fédéraux. Le gouvernement fédéral se préoccupait surtout du risque d'une attaque nucléaire contre l'Amérique du Nord.

15.99 Dans les années 70, le gouvernement fédéral a chargé le lieutenant général M.R. Dare d'étudier la capacité fédérale de gestion des crises. Le rapport de M. Dare, intitulé «Le renforcement du dispositif d'intervention en cas de crise au sein de l'administration fédérale du Canada», a été présenté au gouvernement au mois d'octobre 1972 et déposé à la Chambre des communes, sous forme condensée, au mois de mars 1974.

15.100 Le gouvernement a retenu la principale recommandation, laquelle demandait que les ministères et organismes fédéraux aient la responsabilité première des mesures d'urgence qui se rapportent à leurs domaines de responsabilité respectifs. Il a également reconnu la nécessité, mentionnée dans le rapport, d'une certaine participation fédérale à la planification des mesures à prendre en cas d'urgence, en temps de paix.

15.101 Au cours des années 70, les responsabilités relatives à la politique et à la coordination de la planification d'urgence à l'échelon fédéral ont été réparties entre le Bureau du Conseil privé et le ministère de la Défense nationale. Un petit secrétariat établi au sein du Bureau du Conseil privé aidait le comité désigné du Cabinet à préciser les grandes orientations et transmettait les tâches approuvées par les ministres à l'Organisation des mesures d'urgence du ministère de la Défense nationale.

15.102 Au mois de novembre 1980, le gouvernement a annoncé une nouvelle politique fédérale concernant les urgences, dans laquelle l'on tenait compte non seulement de la défense civile, mais aussi de cas survenant en temps de paix. Cette politique visait :

-à donner une orientation aux efforts visant à l'amélioration de la protection civile en général;

-à doter le pays de moyens, qui suscitent la crédibilité, pour affronter des situations d'urgence de tout genre;

-à contribuer à l'adoption de normes satisfaisantes et raisonnablement uniformes pour les services d'urgence à travers le pays;

-à être ouvert à des préoccupations humanitaires.

15.103 En 1980, le Cabinet a confié à Planification d'urgence Canada (que la PCC a remplacée en 1986) la responsabilité de la planification globale ainsi que de l'élaboration et de la coordination des politiques, ceci en collaboration avec le Comité interministériel sur le planification d'urgence. La PCC est également chargée de la coordination globale et des aspects administratifs de deux programmes d'aide financière aux provinces. Cet organisme est appuyé par le ministère de la Défense nationale, au plan administratif, mais il rend compte de ses activités directement au ministre responsable de la Protection civile et il jouit d'une très grande indépendance.

Le décret sur la planification d'urgence

15.104 En 1981, le gouverneur en conseil a émis le décret sur la planification d'urgence, C.P. 1981-1305, qui attribue à tous les ministres des responsabilités de planification générale d'urgence. La partie I de l'annexe du décret en conseil attribue à certains ministres des responsabilités précises à l'égard de régies nationales d'urgence. La partie II attribue des responsabilités supplémentaires, propres au temps de guerre, à plusieurs ministres, dont trois sont également chargés de régies nationales d'urgence. La mise en application de tout plan d'urgence non autorisé par des lois en vigueur exigerait que le Parlement donne l'autorisation voulue en adoptant une nouvelle loi.

15.105 Parce que les effets d'une situation d'urgence peuvent se faire sentir dans d'autres secteurs de responsabilité que ceux où elle s'est déclarée, les ministres doivent également être prêts à aider tout collègue du Cabinet qui se serait vu confier la tâche de gérer une crise.

15.106 Onze ministres se voient attribuer des responsabilités particulières en vertu du décret en conseil. Ils doivent établir des plans pour les régies nationales d'urgence. Selon le décret, ces ministres doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre les régies nationales d'urgence sur pied et pouvoir les faire fonctionner avec efficacité «partout au Canada, en temps d'urgence nationale». Ces régies peuvent être mobilisées lorsque le gouverneur en conseil déclare une «urgence nationale». Ces régies puiseront dans les ressources du ministère chargé de la mettre sur pied, dans celles d'autres ministères fédéraux et, si la gravité de la situation le justifie, dans la totalité des ressources nationales.

15.107 Les régies nationales d'urgence sont conçues pour gérer des ressources nationales d'une importance décisive pendant une situation d'urgence nationale, par exemple un grave accident nucléaire, un séisme, l'échappement de substances toxiques ou une guerre. Le décret ne définit pas l'expression «urgence nationale», mais il définit une «urgence» comme une «situation anormale qui exige des mesures extraordinaires et promptes afin de prévenir ou limiter les blessures aux personnes ou les dommages aux biens ou à l'environnement».

15.108 Les régies nationales d'urgence sont conçues pour servir deux objectifs : elles doivent être prêtes à jouer leur rôle tant dans les situations d'urgence nationale qui surviennent en temps normal, c'est-à-dire «en temps de paix», que dans celles qui découlent de la guerre ou d'événements qui aboutissent à la guerre. Lorsque cela est possible et souhaitable, les régies doivent s'assurer la collaboration et le soutien du secteur privé et des gouvernements provinciaux.

Étendue de la vérification

15.109 Nous avons examiné la planification des régies nationales d'urgence en fonction du décret sur la planification d'urgence afin de déterminer si on avait établi des procédés satisfaisants pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport et si on avait engagé des dépenses en tenant dûment compte de l'économie et de l'efficience. Ces régies doivent pouvoir fonctionner en temps de paix ou de guerre. Nous avons vérifié l'aspect qui touche les urgences qui surviennent en temps de paix.

Plus précisément, nous avons examiné :

-l'autorisation législative et la structure organisationnelle pour la planification d'urgence à l'échelon fédéral en temps de paix;

-la mesure dans laquelle le décret sur la planification d'urgence de 1981 a été appliqué pour la mise sur pied des régies nationales d'urgence.

15.110 Nous n'avons pas examiné les responsabilités attribuées aux régies nationales d'urgence dans le décret sur la planification d'urgence pour ce qui est en temps de guerre, mais nous avons pris soin de comprendre les liens entre les fonctions relatives au temps de guerre et les fonctions qui se rapportent au temps de paix. De plus, nous n'avons examiné que la planification des mesures à prendre en cas de situations d'urgence d'une grande envergure.

15.111 Nous nous sommes demandé s'il existait à l'échelon fédéral des plans d'urgence qui permettraient au gouvernement, sur demande, de s'acquitter de ses responsabilités en cas d'accident nucléaire ou chimique grave ou encore de tremblement de terre. Aux fins de cet examen, nous avons avons eu recours aux études et aux rapports ministériels.

Organisation

Le Premier ministre

15.112 Le Premier ministre a en dernier ressort la responsabilité de veiller à ce que le Canada soit prêt à faire face à toutes les urgences de grande envergure. Il lui incombe de gérer et de coordonner les services nationaux d'information qui donneraient au public des indications et des instructions générales en cas d'urgence nationale.

15.113 S'il se présentait une situation d'urgence dans laquelle les attributions fédérales n'étaient pas claires, le Premier ministre pourrait désigner un ministre (un ministère) pour «diriger» l'intervention fédérale. Jusqu'à maintenant, les ministères de la Santé nationale et du Bien-être social, du solliciteur général et de la Défense nationale ont été désignés à l'avance pour faciliter les préparatifs d'intervention lors de situations d'urgence précises.

Le ministre responsable de la protection civile

15.114 Pour se faire aider dans l'exercice de son mandat, le Premier ministre peut nommer un ministre responsable de la protection civile. Il s'agit actuellement du ministre de la Défense nationale, mais tout autre ministre pourrait être nommé à cette charge.

15.115 Le ministre responsable de la protection civile est aidé d'un Comité interministériel sur la planification d'urgence, dans ses tâches relatives à l'orientation et à la coordination des interventions, ainsi que de la Protection civile du Canada.

15.116 De temps à autre, le ministre rencontre ses homologues provinciaux pour discuter de questions de protection civile. La dernière rencontre fédérale-provinciale au niveau ministériel a eu lieu au mois de février 1986 à Ottawa.

Protection civile Canada

15.117 Le budget de 1986-1987 de la PCC était de 11,7 millions de dollars. Ce service mentionne que, vu l'impossibilité de prévoir la somme qui pourra être nécessaire, les Accords d'aide financière aux provinces en cas de désastre n'apparaissent pas au budget. En 1986-1987, on a consacré 11,84 millions de dollars à l'aide aux provinces. L'effectif de l'organisme était de 93 années-personnes.

15.118 Selon la partie III du Budget des dépenses 1986-1987, la PCC a pour rôle de stimuler, de faciliter et de coordonner les activités fédérales de planification d'urgence. Tout en collaborant avec les administrations publiques des autres paliers pour préparer l'adoption de mesures efficaces en cas d'urgence, la Protection civile du Canada vise également à accroitre la capacité nationale de résolution des urgences en établissant des services d'urgence satisfaisants et raisonnablement uniformes dans tout le pays.

15.119 En pratique, la PCC est l'organisme fédéral chargé de l'élaboration de la politique fédérale, de la coordination interministérielle et de l'apport aux gouvernements provinciaux, sur demande, d'un soutien en matière de planification et de formation. L'organisme assume également des responsabilités internationales qui découlent des engagements du Canada envers l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord et de l'intérêt que le Canada et les Etats-Unis portent à leur collaboration mutuelle en matière de protection civile.

15.120 Toutefois, la PCC n'a aucune autorité sur les fonctionnaires des autres ministères fédéraux. Elle doit user de persuasion pour remplir son mandat. La même remarque s'applique aux relations entretenues avec les gouvernements provinciaux, dont certains ont des organismes de protection civile très au point.

15.121 La politique fédérale en matière de protection civile et le mandat de la PCC reposent sur le principe selon lequel la responsabilité première des mesures d'urgence incombe aux autorités directement touchées. L'on tient compte de ce principe dans les protocoles d'entente qui ont été conclus jusqu'ici avec sept provinces et deux territoires pour constituer un cadre de collaboration intergouvernementale.

15.122 En plus de son rôle de coordination et de secrétariat, la Protection civile du Canada remplit d'importantes responsabilités en matière de planification des mesures à prendre en temps de guerre.

Le Comité interministériel sur la planification d'urgence

15.123 Afin de s'acquitter de sa fonction de coordination, la PCC réunit les représentants de divers ministères dans un certain nombre de comités, dont le plus important est le Comité interministériel sur la planification d'urgence. Celui-ci a pour président le directeur exécutif de la Protection civile du Canada; il doit, entre autres fonctions, surveiller la mise en application des décisions du Cabinet qui concernent la protection civile.

15.124 Créé lorsque le service de secrétariat de la planification d'urgence faisait partie du Bureau du Conseil privé, le comité devait être formé de sous-ministres adjoints de 17 ministères et organismes fédéraux. Il ne se réunit maintenant qu'en cas de besoin, et la plupart des sous-ministres adjoints se font remplacer à ces réunions par des représentants ministériels d'un rang inférieur.

Les régies nationales d'urgence

15.125 Le décret du gouverneur en conseil attribue des pouvoirs et des fonctions à onze régies nationales d'urgence pour ce qui est des situations d'urgence nationale. Chaque régie nationale d'urgence est le fruit d'une planification spécifique et est gardée en activité par un effectif minimum jusqu'à ce qu'une urgence se présente et exige l'exécution du plan d'intervention. La régie est alors autorisée à intervenir dans le cadre des lois fédérales. Au moment de notre vérification, la seule loi fédérale qui puisse être invoquée à cette fin était la Loi sur les mesures de guerre, laquelle pourrait se révéler un instrument mal adapté aux situations d'urgence nationale en temps de paix.

15.126 Voici la liste des onze ministères et organismes chargés de la planification des régies nationales d'urgence.

Ministère et organismeRégie nationale d'urgence pour :

Agriculturel'alimentation

Communicationsles télécommunications

Emploi et Immigrationles ressources humaines

Énergie, Mines et Ressourcesl'énergie

Financesle contrôle des finances

Santé et Bien-être socialles services de santé et de bien-être social

Expansion industrielle la production industrielle
régionale

Premier ministrel'information du public

Travaux publicsla construction

Société canadienne d'hypo-
thèques et de logementl'habitation et le logement

Transportsles transports

15.127 Cinq des onze régies nationales d'urgence ont des responsabilités internationales qui découlent des engagements du Canada envers l'OTAN et de nos relations avec les États-Unis.

15.128 Quelques autres ministères fédéraux collaborent aux travaux de planification confiée aux régies. Par exemple, le ministère de l'Agriculture reçoit l'appui du ministère des Pêches et des Océans, tandis qu'Emploi et Immigration collabore étroitement avec le ministère du Travail. Des ministères peuvent également s'occuper de coordonner leurs activités avec celles des gouvernements provinciaux et, par l'intermédiaire de ceux-ci, avec celles des municipalités.

15.129 L'ensemble des plans d'intervention des régies nationales d'urgence constitue en quelque sorte le programme fédéral institué pour les situations d'urgence nationale.

Observations

Autorisation et organisation

15.130 L'organisme chargé de coordonner la protection civile au sein du gouvernement fédéral, la Protection civile du Canada, n'est régi par aucune autorisation statutaire. Il n'est pas mentionné dans le décret sur la planification d'urgence. Son rôle de coordination à l'égard des régies nationales d'urgence n'est pas clairement défini.

15.131 Jusqu'à récemment, l'attribution des priorités et des ressources pour les régies nationales d'urgence qui, comme leur nom l'indique, ont un mandat d'envergure nationale, a été laissée à des ministères dont les intérêts et les priorités sont beaucoup plus restreints. Aucune disposition en vigueur ne prévoit avec clarté qu'une orientation interministérielle puisse être donnée par une autorité située à un autre palier.

15.132 Le rôle du Comité interministériel sur la planification d'urgence dans l'élaboration et l'essai des plans des régies nationales d'urgence n'est pas défini avec clarté.

15.133 Enfin, mise à part la Loi sur les mesures de guerre, il n'existait aucune autorisation légale permanente et générale qui permette au gouvernement fédéral de

déclarer, en temps de paix, qu'une situation constitue un cas d'urgence qui l'autorise légalement à intervenir.

15.134 Il serait bon de remarquer que l'Office de répartition des approvisionnements du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources est habilité, en vertu de la Loi d'urgence de 1979 sur les approvisionnements d'énergie, à élaborer des plans d'urgence qui permettent de faire face à des perturbations du marché pétrolier international, comme s'il s'agissait d'une situation d'urgence nationale précise.

Exercice du mandat

15.135 Le décret et les dispositions qui s'y rapportent n'indiquent aucun délai dans lequel les plans de mise sur pied des régies nationales d'urgence doivent être établis. Les progrès réalisés ne sont pas signalés en fonction d'un échéancier.

15.136 Dans le Rapport annuel (1986) de la Protection civile du Canada, on lit ce qui suit : «D'ici à la fin de cette décennie, tous les ministères concernés devraient en être arrivés au point où il est possible de mettre les régies nationales d'urgence à l'essai dans le cadre d'exercices nationaux ou même de situations réelles.» Le rapport indique également que la plupart des régies ont doublé leur premier cap «en formulant un cadre conceptuel».

15.137 Les conclusions relatives au premier cap et aux résultats qui devraient être atteints «d'ici à la fin de cette décennie» ont été formulées sans que les ministères chargés des régies nationales d'urgence aient été consultés de façon officielle.

15.138 Nous avons trouvé difficile d'évaluer les progrès réalisés vers l'établissement des plans des régies nationales d'urgence parce qu'aucun jalon n'avait été fixé. S'il existe des jalons, leur nombre et leur nature n'ont pas été définis avec clarté.

15.139 Il n'existe aucun régime officiel d'évaluation des dangers ou des risques d'envergure nationale qui puisse assurer la collaboration essentielle à une planification fédérale-provinciale et à une planification interministérielle à l'échelon fédéral pour faire face aux urgences nationales en temps de paix.

Obligation de rendre compte

15.140 L'avancement des plans des régies nationales d'urgence ne fait pas l'objet de rapports périodiques, officiels et uniformes destinés au ministre responsable de la Protection civile ou au Parlement.

Exemples d'urgences nationales éventuelles

15.141 Nous avons demandé aux ministères chargés de la planification des régies nationales d'urgence si le gouvernement fédéral, dans sa planification de la protection civile, avait formulé ou était en train d'établir des plans coordonnés des mesures à prendre en cas de catastrophes de l'envergure de celle de Tchernobyl, du tremblement de terre de Mexico ou de la fuite de substances toxiques de Bhopal. Notre hypothèse de base était que le rôle du gouvernement fédéral consisterait à intervenir en collaboration avec les autres paliers de gouvernement.

15.142 La planification d'urgence à l'échelle fédérale suit actuellement une approche de Protection civile Canada axée sur «l'ensemble des dangers». L'organisme explique que le système de planification est fondé sur la prémisse que les répercussions des urgences sont identiques ou semblables, peu importe leur cause. Ainsi, bon nombre de situations d'urgence donnent lieu à des problèmes d'ordre médical, social et matériel, ainsi qu'à des problèmes de communications. La planification doit donc prévoir l'élaboration de ces mesures individuelles de protection civile. Nous croyons que cette approche, malgré son utilité en termes d'utilisation des ressources, pourrait être complétée par la conception et la coordination d'une combinaison appropriée de diverses mesures destinées à faire face à des situations d'urgence nationale précises.

15.143 Des catastrophes majeures, bien que peu probables, peuvent se produire. Dans ce cas, leur gravité nécessitera la collaboration du gouvernement fédéral et de la province ou des provinces touchées. La situation pourra même exiger la mobilisation d'une ou de plusieurs des régies nationales d'urgence, celles-ci étant conçues pour répondre à des urgences nationales.

15.144 Nous avons constaté que la planification, par les régies nationales d'urgence, des interventions en temps de paix porte essentiellement sur les responsabilités attribuées par le décret du gouverneur en conseil et que celles-ci sont axées sur les fonctions actuelles des ministères. Une planification coordonnée entre les ministères et visant à répondre aux urgences nationales du genre décrit ci-dessus n'est pas manifeste.

15.145 Le fait de se préparer pour une situation d'urgence nationale met en lumière le dilemme qui se pose à tous les cadres supérieurs et à tous les planificateurs de mesures d'urgence : quelle quantité de ressources faut-il affecter à des éventualités dont la probabilité est faible, mais qui présentent de graves dangers pour les personnes et les biens? Des décisions doivent alors être prises en fonction à la fois des risques et des ressources disponibles.

15.146 À l'échelon fédéral, il y a peu d'analyses rigoureuses des risques, ou d'élaboration de scénarios des situations les pires, qui puissent aider à déterminer les urgences nationales qui, en temps de paix, nécessiteront vraisemblablement l'intervention et les ressources du gouvernement fédéral.

15.147 Il ne se fait pas de planification visant des catastrophes éventuelles et précises d'envergure nationale. Dans la planification fédérale, il n'y a guère de coordination entre les régies nationales d'urgence ou entre celles-ci et la Protection civile du Canada, en prévision de catastrophes éventuelles d'une grande envergure comme un accident nucléaire, un séisme ou la fuite de substances toxiques. Rien n'indique qui coordonnerait entre elles les régies nationales d'urgence concernées, même pendant la première phase de l'urgence, si une catastrophe majeure se produisait.

Les accidents nucléaires

15.148 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a établi un Plan d'intervention fédéral en cas d'urgence nucléaire. Ce plan n'avait pas été mis à l'essai avant l'incident de Tchernobyl, dont les effets sur le Canada ont été légers. Pourtant, à la suite de l'expérience acquise grâce à cette urgence, le ministère a commandé un rapport. Dans le contexte d'une urgence nationale exigeant l'intervention de la Régie nationale d'urgence pour la santé et le bien-être social, le rapport fait état des lacunes suivantes :

-Le Plan d'intervention fédéral en cas d'urgence nucléaire n'incombe pas à l'agent chargé de la planification d'urgence du ministère et de la planification de la régie nationale d'urgence confiée au ministère. Cet agent a été tenu en marge de l'action, il a éprouvé de la difficulté à entrer en contact avec l'unité chargée de renseigner le public sur les radiations et il a été obligé de communiquer avec la PCC pour obtenir des renseignements.

-La Protection civile du Canada n'était pas mentionnée comme un participant essentiel du Plan d'intervention fédéral en cas d'urgence nucléaire.

-Les objectifs du Plan d'intervention fédéral en cas d'urgence nucléaire et les moyens de les atteindre n'étaient pas définis avec clarté.

15.149 Globalement, l'étude commandée a mis en lumière les critiques formulées à l'intérieur du gouvernement fédéral au sujet de la façon dont Santé nationale et Bien-être social gérait le Plan d'intervention fédéral en cas d'urgence nucléaire. Les critiques visaient surtout les modalités de communication, les méthodes d'information du public, les lacunes dans les normes-repères de radioactivité et le fait de n'avoir pas suivi le plan d'intervention.

Les accidents chimiques

15.150 À cause de l'accident survenu à Bhopal, le ministère fédéral de l'Environnement, qui paradoxalement n'est chargé de mettre sur pied aucune régie nationale d'urgence, a entrepris, à l'initiative de son ministre, de déterminer dans quelle mesure les dispositifs en place suffisaient à prévenir les accidents industriels graves de ce genre ou à en contrer les conséquences néfastes. Cette évaluation a été faite avec la collaboration d'organisations des secteurs privé et public. Le ministère a publié, au mois de mars 1986, un rapport intitulé «Etude des répercussions de Bhopal : évaluation de la situation au Canada».

15.151 Ce rapport donne un aperçu des mesures prises par les entreprises et les pouvoirs publics en vue de se préparer et de réagir de façon appropriée à des catastrophes d'origine chimique qui pourraient survenir au Canada. Il énumère les lacunes ou besoins à combler. Pour tous pouvoirs publics, le rapport indiquait que des améliorations appréciables pouvaient être apportées aux points suivants :

-prévention et état de préparation;

-analyse des dangers;

-capacité de réagir;

-amélioration des compétences de tous les employés chargés de fonctions d'urgence.

15.152 En plus d'Environnement Canada, le ministère des Transports réglemente le transport des marchandises dangereuses entre les provinces et entre le Canada et d'autres pays. Il tient sur pied un Centre canadien d'urgence transport appelé «CANUTEC», qui peut fournir sans retard des conseils et des données scientifiques aux personnes qui font face à des urgences qui mettent en cause des marchandises dangereuses. Ce centre peut également apporter d'autres formes d'aide technique et il serait prêt à intervenir s'il se produisait un accident chimique important.

15.153 Nous convenons que la question des accidents chimiques constitue un problème complexe, qui pose de sérieuses difficultés de coordination. Cependant, on pourrait s'attendre que la possibilité d'accidents chimiques soit traitée comme un cas d'urgence nationale éventuelle qui justifie la coordination de plans à l'échelle fédérale-provinciale. Pour l'instant, il n'y a rien qui indique que cette coordination est effectuée.

Les séismes

15.154 La Protection civile du Canada estime que la planification visant l'ensemble des dangers s'appliquerait en grande partie à des séismes d'importance. Pourtant, dans le domaine de la protection civile fédérale, peu de travail a été fait qui se rapporte précisément aux tremblements de terre. On a effectué des études géologiques pour déterminer les secteurs exposés, mais on n'en a pas tenu compte dans la planification des urgences nationales. Un séminaire sur les séismes a été parrainé en 1981 par le gouvernement provincial de la Colombie-Britannique et par la PCC. Certains ministères fédéraux ont fait le relevé des ressources matérielles et les spécialistes qu'ils peuvent fournir en cas d'urgence, mais non pour les séismes en particulier.

Recommandations

15.155 Il faudrait accroître de façon importante la coordination interministrielle pour faire face à des situations d'urgence nationale.

15.156 Il faudrait que soit effectuée une évaluation des risques pour préciser quelles situations d'urgence nationale ou dangers spécifiques nécessitent l'élaboration de plans, pour déterminer les capacités actuelles à réagir et puis pour préciser la nature et le niveau de l'aide fédérale nécessaire.

Commentaire de Protection civile Canada : *Comme elle fait allusion à des «situations d'urgence nationale précises», Protection civile Canada établit que cette recommandation semble concerner les facteurs à l'origine d'une situation d'urgence, plutôt que les répercussions. En règle générale, les répercussions d'une catastrophe se ressemblent, peu importe la cause; en fait, seules l'importance et la gravité varient. Pour ne citer que quelques répercussions dans bon nombre de cas, des gens se retrouvent*

sans abri, et il faut leur donner à manger et leur prodiguer des soins médicaux; il survient des problèmes de transport et de communications, certaines régions doivent parfois être évacuées.

Devant la similitude des répercussions de situations d'urgence, ainsi que l'organisation du gouvernement fédéral en ce qui concerne les secteurs fonctionnels et la répartition des responsabilités dans un pays dirigé par un gouvernement fédéral, il nous faut conclure que les mesures les plus efficaces et les plus efficientes de protection civile sont fondées sur les répercussions plutôt que sur les causes. Ainsi, le ministère le plus en mesure de résoudre les problèmes de logement, de santé, ou de transport, doit élaborer des plans à cette fin, peu importe l'origine du problème. Il s'agit là de l'essence même de l'approche axée sur «l'ensemble des dangers». Les personnes les plus aptes à régler un problème sont appelées à élaborer les plans nécessaires, en faisant appel aux ressources spécialisées du ministère ou de l'organisme dont les fonctions habituelles se rapportent à un problème donné.

La nécessité d'une approche axée sur l'ensemble des risques est accrue par la dimension d'une intervention fédérale-provinciale. Lorsqu'une mesure gouvernementale s'impose dans une situation d'urgence, la responsabilité doit d'abord être assumée par la municipalité concernée, puis la province, puis le gouvernement fédéral. Etant donné cet ordre établi de responsabilité, que les provinces tiennent le plus à ce que l'on observe, le gouvernement fédéral intervient uniquement lorsqu'une province le lui demande expressément, ou lorsque certaines questions reliées à la situation d'urgence tombent sous sa juridiction. La nature et le niveau d'aide fédérale varient énormément selon la gravité de la situation et selon les pouvoirs de l'administration municipale ou provinciale mais, en règle générale, on demande au gouvernement fédéral de fournir de l'aide pour contrer diverses répercussions.

Bien que l'évaluation des risques à l'échelle nationale soit utile pour déterminer la répartition vraisemblable des demandes d'aide adressées au gouvernement fédéral, en ce qui concerne la nature, l'étendue et l'endroit où l'aide serait requise, il n'est pas nécessaire que cette évaluation soit aussi précise que dans le cas des responsables de situations d'urgence dans le premier cas.

15.157 Il faudrait que soient fixés des buts et des échéances pour l'établissement et la mise à l'essai des plans des régies nationales d'urgence.

Commentaire de Protection civile Canada : *On est d'accord avec cette recommandation.*

15.158 Il faudrait que les régies nationales d'urgence rendent compte chaque année au Parlement de leurs buts et des progrès réalisés dans la poursuite de ces buts.

Commentaires de Protection civile Canada : *Le ministre responsable de la protection civile aura à présenter un rapport annuel au Parlement, en vertu du projet de loi sur la protection civile, déposé à la Chambre des communes le 26 juin dernier. Ce document apportera une réponse à cette recommandation.*

15.159 La désignation des ministères appelés à diriger l'intervention fédérale en cas d'urgences nationales données devrait être mise à jour afin d'être sûr que ce sont les ministères les mieux équipés pour cette tâche qui interviendront.

Commentaires de Protection civile Canada : *Comme cette recommandation se rapporte à des «urgences nationales précises», les commentaires relatifs à la première recommandation s'appliquent dans ce cas également. Quoi qu'il en soit, le bien-fondé des responsabilités précises pour lesquelles les ministères ont été désignés est examiné régulièrement, tout comme la faisabilité des nouvelles attributions.*

15.160 Il faudrait réexaminer les fonctions des principaux centres de responsabilité fédéraux (le ministre responsable de la protection civile, la

Protection civile du Canada, le Comité interministériel sur la planification d'urgence et chacun des ministres chargés d'une régie nationale d'urgence) et définir les responsabilités de chacun.

Commentaires de Protection civile Canada : *Cette recommandation est mise en application par le biais des projets de loi sur les situations d'urgence et sur la protection civile, déposés à la Chambre des communes par le ministre responsable, le 26 juin dernier.*

15.161 Il faudrait songer à se doter de lois régissant la planification d'urgence au niveau fédéral et autorisant la déclaration, par le gouvernement, le cas échéant, d'une urgence nationale en temps de paix.

Commentaires de Protection civile Canada : *Cette recommandation est mise en application par le biais des projets de loi sur les situations d'urgence et sur la protection civile, déposés à la Chambre des communes par le ministre responsable, le 26 juin dernier.*

15.162 La coordination de plans précis d'intervention en cas d'urgence nationale entre les services fédéraux et entre le gouvernement fédéral et les provinces, ainsi que l'essai de ces plans, devraient être confiés à un organisme fédéral désigné.

Addendum

15.163 Par suite de la conclusion de la présente vérification, le gouvernement déposait à la Chambre des communes, le 5 juin 1987, un livre blanc intitulé «Défis et engagements - Une politique de défense pour le Canada», dans lequel il annonçait son intention d'adopter une loi complète destinée à faire face à toutes les situations d'urgence nationale éventuelles.

15.164 Le 26 juin 1987, le ministre responsable de la protection civile présentait à la Chambre des communes des projets de loi concernant les situations d'urgence à l'échelle fédérale - la Loi sur les mesures d'urgence et la Loi sur la protection civile -, et annonçait que le gouvernement avait l'intention d'abroger la Loi sur les mesures de guerre. Au même moment, le gouvernement abrogeait le décret sur la planification d'urgence.

15.165 Le Cabinet donna instruction aux ministères et organismes du gouvernement fédéral ainsi qu'aux sociétés d'Etat de poursuivre, pendant la période de transition jusqu'à l'adoption de la Loi sur la protection civile, leur planification en vue de situations d'urgence, en s'en tenant à la politique actuelle et à l'esprit des dispositions de la Loi sur la protection civile.

15.166 Certaines des observations qu'on retrouve dans ce rapport pourraient s'avérer pertinentes aux nouvelles mesures proposées.

ÉTUDE SUR L'UTILISATION DES MICRO-ORDINATEURS

Introduction

15.167 Au cours des cinq dernières années, il y a eu accroissement des possibilités et de la puissance des micro-ordinateurs et multiplication, au sein de l'administration fédérale, des applications de cet appareil dans le domaine de la bureautique. De nos jours, les possibilités des micro-ordinateurs rivalisent avec ce qu'offraient les gros ordinateurs qu'utilisait le gouvernement il y a vingt ans.

15.168 Selon une estimation du Secrétariat du Conseil du Trésor, l'administration fédérale utilisait, au 31 mars 1986, quelque 12 000 micro-ordinateurs. Le prix coûtant de ce matériel serait d'environ 60 millions de dollars. Le nombre cité plus haut représente presque le quart de tous les postes informatisés de travail recensés au sein de l'administration fédérale. Le micro-ordinateur est donc un élément important de l'arsenal informatique de l'administration fédérale.

15.169 Il est important, pour toute étude des avantages possibles qu'offrirait l'utilisation du micro-ordinateur, de comprendre que l'investissement initial à l'achat ne constitue que le début de l'investissement à effectuer. Il peut en coûter de cinq à six fois le prix d'achat de ce matériel pour en faire un outil de travail productif. Il faut en effet constamment engager des fonds pour fournir aux utilisateurs des services techniques de soutien, leur offrir la formation dont ils ont besoin; à cela s'ajoute le temps requis pour concevoir, expérimenter et mettre au point les applications recherchées. Les micro-ordinateurs individuels devraient, en théorie, pouvoir s'adapter à des systèmes communs pour toutes les personnes effectuant des tâches similaires. Ce travail de transformation de systèmes informatiques particuliers en systèmes d'application générale pour un certain nombre de personnes vient aussi ajouter aux coûts initiaux.

Objectif et étendue de la vérification

15.170 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié en 1985 une politique précisant les mesures à observer pour l'achat et l'utilisation des micro-ordinateurs par les ministères et les organismes fédéraux. Ces mesures portaient sur des aspects concrets de la gestion de la micro-informatique. Notre but, compte tenu de l'importance actuelle de la micro-informatique au sein de l'administration fédérale, était donc d'évaluer la qualité de la gestion de cette nouvelle technologie dans quelques ministères. Nous voulions vérifier si les ministères tiraient pleinement avantage de ce nouvel outil et s'ils exerçaient un contrôle efficace des risques inhérents à l'achat et à l'utilisation des micro-ordinateurs.

15.171 Nous n'avons pas vérifié l'utilisation qui est faite d'autres postes de travail comme les terminaux et les systèmes personnalisés de traitement de texte. D'autres éléments de la bureautique, par exemple les télécommunications, étaient également exclus du champ de notre examen.

15.172 Les cinq organismes choisis pour notre étude étaient les suivants :

-le ministère de l'Agriculture;

-le ministère du Revenu national, Douanes et Accise;

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

-Statistique Canada;

-le ministère des Transports.

15.173 Nous avons également interviewé des employés du Conseil du Trésor et du ministère des Approvisionnements et Services.

Observations et recommandations

Évaluation générale

15.174 Une des différences entre gros ordinateurs et micro-ordinateurs vient du fait qu'il existe, dans le cas de ces derniers, une variété très grande de produits dont le coût unitaire est peu élevé et qui offrent un nombre incalculable d'utilisations. Les micro-ordinateurs, dans les organismes que nous avons examinés, ont divers emplois :

-traitement de texte;

-analyse de tableaux financiers et modélisation;

-conception de dessins et de graphiques;

-applications scientifiques;

-applications personnalisées;

-utilisation comme terminaux pour l'accès aux gros ordinateurs et aux mini-ordinateurs.

15.175 L'introduction des micro-ordinateurs a généralement eu une incidence positive sur le travail effectué. À notre avis, la preuve est faite que les micro-ordinateurs constituent un ajout important aux techniques informatiques utilisables pour rationaliser l'appareil gouvernemental. Au cours de nos travaux, nous avons relevé un certain nombre de cas où le micro-ordinateur s'est révélé un moyen relativement simple d'accroître l'efficience et l'efficacité des opérations - et cela à un coût moindre et dans des délais moins longs que si l'on avait continué d'utiliser les systèmes des gros ordinateurs comme auparavant. Nous croyons, compte tenu des difficultés associées au contrôle des grands projets informatiques du gouvernement, que les micro-ordinateurs ont un rôle très important à jouer.

15.176 Toutefois, au cours de notre examen, nous avons constaté que la planification et le contrôle de l'utilisation des techniques de la micro-informatique n'ont pas encore la qualité requise pour tirer pleinement avantage de cet important outil.

15.177 À l'heure actuelle, il est difficile d'affirmer que le gouvernement tire plein profit de ses investissements en ce domaine. Les gestionnaires, de manière générale, ne mesurent pas les répercussions de l'emploi de cette technologie sur la productivité. L'achat des micro-ordinateurs se fait surtout pour donner suite aux demandes du personnel et non pas pour réaliser un plan général d'informatisation au sein des ministères. Il faudra améliorer la formation offerte aux utilisateurs ainsi que les services de soutien et l'encadrement technique dont ils ont besoin. Nous avons constaté que les ministères n'accordaient pas assez d'attention à la protection et au contrôle des données utilisées avec les micro-ordinateurs et, en outre, l'application des politiques concernant la reproduction des progiciels n'est pas surveillée d'assez près.

Expérimentation et innovation

15.178 Toute nouvelle technologie, à ses débuts, exige une certaine dose d'expérimentation et d'innovation contrôlées. Nous nous attendions à ce que cette étape soit prévue pour l'introduction des micro-ordinateurs. Nous avons cherché des indications selon lesquelles le recours à cette nouvelle technologie a pour corollaire la mise au point de modes générales d'utilisation et la diffusion au sein des ministères d'applications éprouvées.

15.179 Les ministères se livrent à beaucoup d'essais et d'expériences avec les micro-ordinateurs. Il est arrivé, dans certains cas, que les applications mises au point sont devenues d'utilisation générale dans les ministères. À Statistique Canada, par exemple, dans l'un de ses bureaux régionaux, un utilisateur a mis au point un système d'horaires de travail. L'auteur s'est mérité un prix et son système a été consigné puis distribué aux autres bureaux régionaux pour que ces derniers puissent l'utiliser.

15.180 Le ministère des Transports est à mettre au point un nouveau Système d'affichage d'information à fonctions multiples. Ce système comprendra un réseau de 250 micro-ordinateurs répartis sur l'ensemble du territoire canadien. Il remplace les

anciennes méthodes qui demandaient l'utilisation de cartes murales, de transmission de messages par téléscripteur et de planchettes à pince. Le ministère trouve que les micro-ordinateurs permettent de fournir aux pilotes des renseignements plus récents et de meilleurs services pour la préparation des plans de vol et au cours des vols. L'objectif visé est l'amélioration de la sécurité aérienne, notamment lorsque les conditions météorologiques sont difficiles.

Amélioration de l'efficience et de l'efficacité

15.181 Les sommes investies dans la micro-informatique devraient permettre d'améliorer l'efficience et l'efficacite des opérations des ministères. Les gestionnaires travaillant dans les ministères où l'on utilise des micro-ordinateurs doivent connaître quelle peut être l'incidence de cette technologie sur leur rendement opérationnel.

15.182 Dans plusieurs cas, l'utilisation des micro-ordinateurs a apporté des changements importants en ce qui a trait à la réalisation des travaux. Les tâches sont effectuées plus rapidement et de manière plus efficiente, plus de données sont analysées et l'information est de meilleure qualité. L'accroissement de la productivité vient en bonne partie de l'amélioration du rendement individuel du fait de l'utilisation, par les employés, de logiciels de série, par exemple les progiciels de traitement de texte et les tableurs, afin de faire plus et mieux en moins de temps. Il y a également des cas où les utilisateurs se sont servis de leurs ordinateurs personnels pour concevoir des systèmes permettant de mieux s'occuper des activités du ministère.

15.183 Par exemple, il y a utilisation de micro-ordinateurs avec le système de gestion du parc automobile de Transports Canada. De l'avis du ministère, son investissement initial de 31 000 $ lui a permis d'automatiser les registres des véhicules du parc automobile ainsi que les données sur son utilisation. Il y a maintenant production sur demande de rapports de gestion. L'administration a ainsi pu améliorer la qualité de la gestion du parc automobile et réduire pour divers membres de son personnel les travaux d'écriture. Nous avons estimé, à l'aide des renseignements qui nous ont été fournis, à plus de 60 000 $ par année le montant des économies réalisées.

15.184 Le ministère fédéral des Transports utilise également des micro-ordinateurs pour préparer des documents contractuels. Spécialistes et ingénieurs peuvent créer, corriger et mettre à jour les documents d'appel d'offres plus rapidement qu'auparavant. Ils n'ont plus ainsi à annoter des ébauches, à les expédier au traitement de texte et à corriger les épreuves. Les possibilités graphiques qu'offrent les micro-ordinateurs font que le personnel peut souvent établir graphiques et diagrammes sans nécessairement posséder des talents de dessinateur.

15.185 Nous avons également observé un accroissement de la productivité dans d'autres ministères. À Agriculture Canada, les micro-ordinateurs permettent d'analyser les résultats de laboratoire en 26 minutes au lieu de 36 heures. Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a fait installer un réseau de micro-ordinateurs dont le coût initial a été de 225 000 $. Le système a permis de réduire les frais des bureaux de service et les frais de fonctionnement de 520 000 $ par année.

15.186 Néanmoins, certains projets faisant appel à l'utilisation des micro-ordinateurs ont connu moins de succès. Il s'agissait dans la plupart des cas d'expériences qui n'ont pas pu déboucher sur la conception de systèmes utilisables. Nous n'avons pas trouvé de preuves de gaspillage général des fonds investis dans des projets de micro-informatique. Néanmoins, le nombre requis d'employés de tous niveaux pour les travaux d'expérimentation, les cours de formation et la mise en place de systèmes peut engendrer des frais de personnel indirects considérables. Il y a lieu de s'interroger sur le fait que les gestionnaires ne connaissent peut-être pas tous les coûts qu'impose la conversion à cette technologie.

15.187 Nous n'avons pas, en outre, trouvé de preuves indiquant que les gestionnaires avaient examiné les conséquences de l'investissement dans les micro-ordinateurs. L'expérience acquise dans le secteur privé indique qu'il est difficile d'évaluer les coûts et les avantages des achats individuels de micro-ordinateurs. L'utilisation de ces appareils transforment souvent la façon dont le travail est effectué. Elle permet également de profiter de certains avantages : réduction des délais de production, accroissement de la précision et amélioration de la qualité du produit final. Les organismes doivent évaluer

l'ensemble des coûts et des avantages à long terme qu'offre l'utilisation des micro-ordinateurs, ce qui n'est pas une mince tâche, afin qu'ils puissent avoir la garantie que leur investissement, lequel dans la plupart des cas est substantiel, produira les résultats escomptés. Malgré les succès initiaux, rien ne garantit que l'ensemble des investissements en micro-informatique produiront un accroissement proportionnel de la productivité.

15.188 Les ministères devraient évaluer l'incidence globale de l'utilisation des micro-ordinateurs sur l'efficience et l'efficacité de leurs opérations et s'assurer d'obtenir des résultats de qualité en contrepartie de leurs investissements.

Planification et intégration

15.189 Les diverses applications d'un micro-ordinateur ne sont qu'une fraction des outils d'information que possède un ministère. L'achat et l'utilisation de ces appareils doit se faire en ayant cette idée en tête. Nous avons toutefois constaté que la plupart du temps les micro-ordinateurs sont achetés un à la fois. Les applications micro-informatiques, en grande partie, ont été mises au point par de simples utilisateurs. Les plans techniques des ministères dans le domaine du traitement de l'information prévoient habituellement l'achat de micro-ordinateurs et de matériel connexe mais en précisent rarement l'utilisation que l'on prévoit en faire.

15.190 Nous avons découvert que plusieurs utilisateurs avaient automatisé à l'aide de micro-ordinateurs leurs systèmes financiers manuels. Souvent, cependant, cela était fait sans prévoir de coordination avec les systèmes financiers centraux du ministère, ce qui a entraîné l'entrée en double des données. Il n'y avait pas d'échange de renseignements récents entre ces systèmes et il est possible de voir les divers systèmes présenter des pages différentes d'information, tout particulièrement s'il n'y a pas conciliation des systèmes.

15.191 Dans un secteur du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, des gestionnaires ont mis au point pour leur groupe un système financier utilisant un tableur. Ils continuaient d'alimenter le système financier du ministère mais bien souvent ils n'utilisaient les rapports produits par le système central que pour leurs travaux de rapprochement. Ils jugeaient l'information que pouvait leur fournir leur système micro-informatique plus expédiente et plus utile.

15.192 Les ministères devraient inclure dans leurs plans d'utilisation des techniques d'information l'usage qu'ils prévoient faire des applications micro-informatiques.

Conseils et soutien

15.193 L'introduction d'une nouvelle technologie exige une formation et des services de soutien valables. Les employés doivent acquérir les habiletés requises et certains doivent également être réaffectés afin que l'organisme puisse, dans l'ensemble, accroître son efficience et son efficacité.

15.194 Nous avons constaté que l'on procédait de diverses façons pour amorcer l'utilisation des ordinateurs dans un milieu. Certains, par exemple, mettaient sur pied des équipes spéciales de soutien technique. Dans d'autres cas, des utilisateurs plus expérimentés donnaient un coup de main aux novices.

15.195 Les ministères se sont dotés des compétences techniques requises pour évaluer la gamme de nouveaux produits informatiques lancés constamment sur le marché et pour aider à leur utilisation. Dans les cinq organismes que nous avons vérifiés, il y avait une équipe centrale de soutien en micro-informatique. Elles accomplissaient, par exemple, les tâches suivantes :

-évaluation des produits et recherches;

-utilisation d'un centre de démonstration où les utilisateurs peuvent faire l'essai des nouveaux produits et les évaluer;

-offre de conseils sur l'achat, l'installation et l'entretien du matériel;

-locations d'appareils aux utilisateurs;

-service de dépannage par téléphone pour les utilisateurs;

-publication d'un bulletin mensuel.

15.196 Les équipes centrales de soutien en micro-informatique fournissaient de l'aide aux utilisateurs, mais étaient incapables de répondre à toutes les demandes. A notre avis, ces équipes exercent un rôle précieux. Mais il faudrait également que le personnel acquière les compétences requises pour utiliser correctement les systèmes de micro-informatique.

15.197 Les ministères fédéraux ne se sont pas encore attaqués au problème de l'évolution du rôle des commis et des secrétaires. Au fur et à mesure que le personnel de bureau commence à utiliser les micro-ordinateurs pour son travail, le besoin de services de soutien pour le travail de secrétariat et de dactylographie fait place à la nécessité de fournir une aide technique directe aux utilisateurs des micro-ordinateurs. Cela a des répercussions à long terme sur la nature et la définition du travail des employés de soutien ainsi que sur la capacité des ministères à tirer des avantages concrets des investissements importants consacrés aux micro-ordinateurs.

15.198 Les ministères devraient réévaluer le rôle actuel confié au personnel de soutien pour le travail de bureau, et prendre les mesures requises pour que ces employés acquièrent les capacités qui leur permettront de tirer pleinement profit de l'utilisation des micro-ordinateurs.

Approvisionnement

15.199 L'acquisition des micro-ordinateurs, des périphériques, des logiciels et du matériel connexe doit se faire avec un souci d'économie. Les procédures pour l'achat à la pièce des micro-ordinateurs engendrent un système compétitif d'appels d'offres pour des produits comparables dans un marché déjà très concurrentiel. Nous croyons, après examen de ces procédures, que l'achat des micro-ordinateurs se fait habituellement avec le souci d'économie.

15.200 L'une des façons de réduire le coût unitaire des logiciels est d'obtenir un permis d'utilisation par emplacement afin de pouvoir faire plusieurs copies du produit. La réduction du coût unitaire d'achat d'un logiciel peut aller jusqu'à 50 p. 100. Cette méthode est utile lorsqu'un grand nombre d'utilisateurs regroupent leurs achats. Les méthodes de normalisation des progiciels permettent de songer à ce genre d'économies. Un grand nombre de micro-ordinateurs sont utilisés au sein de l'administration fédérale, mais malgré cela nous n'avons trouvé que peu d'exemples d'achat en vrac de logiciels ou d'obtention de permis d'utilisation par emplacement.

15.201 Les ministères devraient examiner, en ce qui a trait aux logiciels, l'avantage qu'il y aurait de grouper les achats et d'obtenir des permis d'utilisation par emplacement.

Protection et contrôle

15.202 Le micro-ordinateur crée un nouvel environnement technologique en ce qui concerne l'enregistrement de l'information confidentielle et le contrôle des opérations informatisées. Les micro-ordinateurs sont surtout utilisés dans les bureaux plutôt que dans les grands centres informatiques. Nos préoccupations dans le cas de la micro-informatique sont les mêmes que celles que nous exprimons pour les grands systèmes informatiques. Toutefois, le grand usage qui est fait des micro-ordinateurs accroît les possibilités de risques. Les moyens pratiques d'assurer une protection et un contrôle satisfaisants sont également différents.

15.203 Il faut interdire aux personnes non autorisees l'accès aux micro-ordinateurs qui servent à traiter et à enregistrer des informations délicates ou confidentielles. En outre, il doit exister, dans le cas des systèmes qui produisent des renseignements sur lesquels

se fondent des décisions importantes, des procédés qui permettent le traitement des données, leur protection, la production des copies de secours et l'établissement de la documentation. La plupart des gestionnaires que nous avons interrogés connaissaient les problèmes que peuvent poser la protection et le contrôle de l'utilisation des micro-ordinateurs, mais nous n'avons recueilli que peu d'exemples de mesures prises par les ministères pour s'attaquer directement à ces problèmes.

15.204 Les ministères devraient faire un relevé des risques de sécurité et de contrôle inhérents à leurs systèmes de micro-informatique et devraient prendre les mesures qui leur garantiront des contrôles satisfaisants du traitement des données et un niveau approprié de protection de l'information emmagasinée dans ces systèmes.

Politiques régissant la reproduction des logiciels

15.205 Il existe des politiques régissant l'utilisation, le transfert et la reproduction des progiciels. Les progiciels vendus, pour la plupart, sont accompagnés d'une convention d'utilisation énonçant certaines restrictions quant au transfert, à la reproduction en tout ou en partie et à la distribution du produit. Nous avons découvert des cas où l'application de ces politiques n'était pas contrôlée ou était plus ou moins satisfaisante. Nous craignons donc que le gouvernement ne s'expose à des poursuites judiciaires pour utilisation non autorisée des progiciels.

15.206 Les ministères devraient prendre les mesures qui s'imposent pour faire respecter les politiques régissant le transfert et la reproduction en tout ou en partie des logiciels.

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LES RAPPORTS ANTÉRIEURS

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LES RAPPORTS ANTÉRIEURS

Table des matières

	Paragraphe
Introduction 16.1	
Étendue du suivi 16.2	
Situation actuelle 16.5	
La gestion des régimes publics de retraite - chapitre 4 du Rapport de 1985	16.11
Conclusion globale 16.12	
La responsabilité de la gestion des régimes publics de retraite	16.14
Les coûts et engagements des régimes de retraite	16.20
Les systèmes de distribution des prestations	16.28
Les frais d'administration	16.52
Un public informé 16.57	
Les entreprises mixtes et en coparticipation - chapitre 5 du Rapport de 1985	
Introduction 16.59	
Constatations 16.63	
Conclusion 16.68	
La Commission de contrôle de l'énergie atomique - chapitre 8 du Rapport de 1985 16.69	
Analyse des répercussions socio-économiques	16.71
Mesure de l'efficacité 16.73	
Le Service de l'environnement atmosphérique du ministère de l'Environnement - chapitre 9 du Rapport de 1985	
Introduction 16.76	
Constatations 16.78	
Conclusion 16.81	
Le ministère de l'Expansion industrielle régionale - chapitre 12 du Rapport de 1985	16.82
Le Programme de développement industriel et régional	16.86
L'orientation de la politique	16.88
Choix et approbation des projets	16.89
Les énoncés des avantages économiques ou sociaux	16.98
Les contributions remboursables	16.100
Les systèmes d'information de gestion	16.101
L'avenir du PDIR 16.102	

Paragraphe

Le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense 16.103
L'évaluation des projets 16.105
La surveillance 16.106
Le remboursement de l'aide de l'État 16.107
La vérification des projets relatifs au PPIMD 16.109

Les ententes en matière de développement économique et régional 16.110
Entente conclue entre le Canada et Terre-Neuve en matière de développement de l'industrie touristique - Programme d'accroissement du nombre d'attractions touristiques 16.113
Entente conclue entre le Canada et Terre-Neuve en matière de développement de l'industrie touristique - Programme d'incitation au tourisme 16.116
Entente auxiliaire conclue entre le Canada et la Nouvelle-Écosse pour la mise en valeur de la zone du détroit de Canso 16.117
Entente auxiliaire conclue entre le Canada et le Québec en matière de développement industriel 16.122
Entente auxiliaire conclue entre le Canada et le Québec en matière de tourisme 16.126
Entente auxiliaire pour le développement du centre-ville de Winnipeg 16.128
Ententes auxiliaires en matière de tourisme 16.132
Conclusion : les ententes auxiliaires 16.133

La vérification interne et l'évaluation des programmes 16.136

Pièce

16.1Régime de pensions du Canada - Cotisations non identifiées gardées en attente

16

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LES RAPPORTS ANTÉRIEURS

Introduction

16.1 Tout comme ce fut le cas dans les rapports de 1985 et 1986, celui de cette année fait état des mesures prises par les ministères et organismes fédéraux en réponse aux observations et recommandations formulées par le Bureau.

Étendue du suivi

16.2 Cette année, nous avons assuré le suivi ou effectué des examens relativement à d'importantes recommandations que renfermaient cinq chapitres du Rapport de 1985. Dans tous les cas, nous avons établi l'étendue de la vérification de façon à être en mesure de tirer une conclusion globale sur l'efficacité des mesures prises en réponse à nos observations et recommandations.

16.3 Comme nous l'expliquons en détail dans la section du présent chapitre consacrée au ministère de l'Expansion industrielle régionale, nous avons apporté un complément à notre suivi en vérifiant un certain nombre de projets approuvés depuis 1985. Nous avons procédé ainsi afin de déterminer si les mesures prises par le MEIR ont donné lieu à des améliorations en ce qui concerne la réalisation des programmes.

16.4 Dans notre Rapport de 1986, le chapitre sur le suivi faisait état de notre évaluation initiale des progrès réalisés par le ministère de la Défense en vue de donner suite à nos recommandations de 1984. Dans notre Rapport de cette année, les chapitres 9 et 10 font état du suivi plus détaillé en rapport avec ces recommandations qui concernent les grands projets d'immobilisations et l'appui matériel de défense. Le ministère a réagi favorablement à ces recommandations.

Situation actuelle

16.5 Les mesures prises en réponse à nos recommandations varient considérablement. On trouvera les résultats détaillés plus loin, mais voici quelques faits saillants.

16.6 **La gestion des régimes publics de retraite** - Toutes nos observations ont fait l'objet d'une attention particulière... Dans certains secteurs, nous avons noté des améliorations importantes. Cependant, plusieurs autres secteurs importants n'ont fait l'objet que de très peu d'améliorations.

16.7 **Les entreprises mixtes et en coparticipation** - La quantité et la qualité de l'information au sujet de l'objet, de la nature et de l'étendue de la participation du gouvernement dans les entreprises mixtes et en coparticipation se sont améliorées depuis 1985. D'autres améliorations sont néanmoins possibles.

16.8 **La Commission de contrôle de l'énergie atomique** - La Commission a réagi favorablement à nos recommandations.

16.9 **Le Service de l'environnement atmosphérique du ministère de l'Environnement** - En ce qui concerne les améliorations, le Service a réalisé qu'il était nécessaire d'apporter à la gestion quelques progrès, mais du travail reste à faire.

16.10 **Le ministère de l'Expansion industrielle régionale** - Le ministère a fait un effort pour étudier les observations et recommandations que renfermait notre Rapport de 1985. Malgré quelques améliorations apportées dans plusieurs secteurs, certains problèmes soulevés en 1985 au sujet de la réalisation des programmes sont toujours manifestes.

La gestion des régimes publics de retraite - chapitre 4 du Rapport de 1985

16.11 Lors de notre vérification de 1985, nous avions examiné la gestion des régimes publics de retraite par le gouvernement fédéral, c'est-à-dire le programme de la Sécurité de la vieillesse (PSV) et le Régime de pensions du Canada (RPC). Le présent suivi porte sur nos principales observations et recommandations de 1985, ainsi que sur les progrès réalisés dans le cadre des projets examinés à ce moment-là.

Conclusion globale

16.12 Toutes nos observations ont été examinées attentivement par les ministères et organismes concernés. Des améliorations importantes ont été apportées dans certains secteurs, mais dans d'autres, les progrès sont très lents. Tout comme en 1985, nous nous préoccupons de la lenteur des progrès.

16.13 La plupart de nos observations concernent le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. La direction attribue principalement au manque de ressources la lenteur à améliorer les systèmes de distribution des prestations.

La responsabilité de la gestion des régimes publics de retraite

16.14 Huit ministères et organismes fédéraux jouent un rôle important dans la gestion des régimes publics de retraite.

16.15 En 1985, nous faisions remarquer qu'il y avait grandement lieu d'améliorer les rapports hiérarchiques et de renforcer l'obligation de rendre compte au sujet de l'administration du RPC. Nous recommandions que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social fasse montre de plus de leadership dans l'exercice des rôles que lui confère la loi en matière de liaison et de coordination avec les autres ministères fédéraux et les provinces. Nous lui recommandions également d'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, ainsi que de revoir et contrôler périodiquement cette information.

16.16 Des comités directeurs formés de représentants des divers ministères se réunissent régulièrement pour examiner et surveiller les activités du Régime de pensions du Canada. Cependant, en mai 1987, aucune entente n'avait encore été conclue avec un ministère afin d'assurer la mesure du rendement des services offerts au Régime, ainsi que la présentation d'un rapport à cet effet. Des gestionnaires de Santé et Bien-être social nous ont fait savoir qu'ils attendaient les résultats d'un examen complet de la politique en matière de récupération des coûts provenant du Régime (voir le paragraphe 16.55), de manière que les critères recommandés en matière de rendement puissent être inclus dans le protocole d'entente conclu avec les ministères participants. En conséquence, le ministère n'était toujours pas en mesure de déterminer le degré d'efficience des activités du Régime.

16.17 Nous recommandions également que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, de concert avec le ministère du Revenu national, Impôt, s'assure qu'il existe une procédure convenable pour pouvoir effectuer la collecte, l'enregistrement et la transmission de renseignements financiers exacts et complets sur le Régime de pensions du Canada. Cette recommandation était fondée en partie sur les nombreuses erreurs décelées dans le registre des gains du Régime de pensions du Canada, qui constitue le dossier permanent des contributions et gains pour chaque cotisant au Régime. Les prestations individuelles sont calculées d'après les renseignements que renferme ce registre.

16.18 Un comité directeur formé de représentants de ces deux ministères a été mis sur pied afin de coordonner les mesures prises à cet égard. La mise sur pied du système en direct de registre des gains (en janvier 1987), ainsi que d'un programme qui consistait à poster aux cotisants des dossiers d'information ont permis de corriger quelque 80 000 comptes en attente. Cependant, le nombre de comptes en attente continue d'augmenter au même rythme qu'au début des années 1980 (voir la pièce 16.1). Au moment de notre suivi, il existait tout au plus 3,6 millions de contributions non identifiées, ce qui représentait 98 millions de dollars en attente. De même, les

problèmes associés aux inscriptions en doubles ainsi qu'aux remboursements non enregistrés effectués par la province de Québec n'ont pas encore été réglés. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social nous a avisés qu'il s'attaquerait à ces problèmes dans le cadre de son projet (à long terme) de restructation du système.

16.19 Dans notre Rapport de 1985, nous indiquions également qu'il fallait renforcer le rôle du Conseil du Trésor, en ce qui concerne l'administration du Régime de pensions du Canada. Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a fait savoir en réponse que son rôle ferait l'objet d'un examen une fois terminé l'examen complet de la politique en matière de récupération des coûts relatifs au Régime. Cet examen devait être terminé au début de 1986, mais il ne fut pas terminé et approuvé par le comité directeur interministériel avant le mois de mai 1987. Les recommandations devraient être présentées au Conseil du Trésor à l'automne de 1987. En conséquence, le rôle du Conseil du Trésor n'a pas encore été modifié.

Les coûts et engagements des régimes de retraite

16.20 **Les coûts et engagements à long terme.** En 1985, nous nous préoccupions du fait que les députés ne recevaient pas suffisamment d'information pour leur permettre d'évaluer et de comprendre à fond les répercussions financières, à court et à long terme, des régimes de retraite. En outre, malgré les recommandations antérieures de comités parlementaires, on ne trouve aucun mécanisme qui garantisse que les coûts et les engagements relatifs aux programmes sont examinés régulièrement.

16.21 Au début de 1986, le Parlement adoptait la Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques. Cette loi exige l'estimation des coûts des pensions à long terme, ainsi que la présentation d'un rapport au Parlement tous les trois ans, ou lorsqu'une modification est apportée au chapitre des prestations.

16.22 **L'établissement des coûts.** Bon nombre de ministères jouent un rôle essentiel dans la prévision des coûts des régimes publics de retraite. En 1985, nous avions constaté que l'absence d'une politique globale en matière d'établissement des coûts relatifs à ces programmes avait, à l'occasion, donné lieu à l'établissement de prévisions incohérentes en ce qui a trait aux modifications apportées aux programmes, ainsi qu'à des retards dans la transmission de données financières. Nous avons donc recommandé que 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, établisse un processus bien coordonné de prévision des coûts des régimes publics de retraite, et voie à ce que les données financières que renferment les rapports soient exactes, cohérentes et présentées en temps opportun.

16.23 Le Bureau du contrôleur général, pour sa part, n'était pas tout à fait d'accord avec notre recommandation voulant qu'il joue le rôle principal dans la

coordination de ce processus. Toutefois, il a accepté d'étudier la question avec l'aide de tous les ministères concernés. Au moment de notre examen en mai 1987, le BCG venait tout juste d'entreprendre la mise en oeuvre de cette recommandation en convoquant des réunions avec des représentants des ministères concernés. Puis, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a été désigné responsable de l'établissement de prévisions concernant les régimes publics de retraite. Cependant, les rôles et responsabilités des ministères concernés, ainsi que la procédure opérationnelle, n'ont pas encore été finalisés. Le BCG estime que le tout sera établi à la fin de 1987.

16.24 **Communication des renseignements au Parlement**. En 1985, nous faisions remarquer que le genre d'information fournie au Parlement s'était appauvri depuis qu'on avait commencé à publier la partie III du Budget des dépenses, ainsi que les rapports annuels. Cela découlait, pensons-nous, du fait que les députés n'obtiennent pas suffisamment de données pour leur permettre d'évaluer le rendement financier des régimes publics de retraite.

16.25 En réponse à notre recommandation, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a apporté des améliorations à la partie III du Budget des dépenses. Il a, notamment, inclus des données sur les dépenses fiscales, fourni des explications plus détaillées au sujet des écarts de coûts, et discuté du taux de participation des programmes.

16.26 En 1985, nous recommandions également que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social améliore la qualité de l'information fournie dans les rapports annuels présentés au Parlement au sujet de l'administration du programme de la Sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada, et les publie plus rapidement. Or, très peu de modifications ont été apportées aux rapports annuels de 1984-1985 déposés en octobre 1986 devant le Parlement, 18 mois après la fin de l'exercice financier. À la fin de notre revue, nous avons eu l'occasion d'examiner la version finale du rapport de 1985-1986 approuvé par le ministre. Nous avons pu remarquer qu'un certain nombre de modifications importantes y ont été apportées. Cependant, en juillet 1987, 16 mois après la fin de l'exercice financier, ce rapport n'avait pas encore été déposé devant le Parlement.

16.27 **Le rôle des agents financiers supérieurs.** En 1985, nous recommandions que les agents financiers supérieurs du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social participent plus activement à l'examen des répercussions financières des régimes publics de retraite. Depuis ce temps, ils semblent y participer de plus en plus. Cependant, au moment de notre suivi, le Service des finances du ministère était en voie de faire l'objet d'une grande réorganisation.

Les systèmes de distribution des prestations

16.28 En 1985, nous mentionnions que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social accordait une très grande importance à la qualité des services offerts au public et, tout particulièrement, aux versements des prestations en temps voulu. C'est toujours le cas en 1987.

16.29 Nous faisions également remarquer que les procédés et les systèmes opérationnels utilisés pour la distribution des prestations fonctionnaient bien, mais étaient coûteux, peu efficients, limités, désuets et, dans certains cas, vulnérables. La nécessité de révisions majeures du système a d'abord été établie au milieu des années 1970, mais les projets à long terme ne devaient pas être terminés avant les années 1990.

16.30 **Amélioration des systèmes actuels.** En 1985, nous avions relevé un certain nombre de secteurs qui, à notre avis, pourraient être améliorés, indépendamment des projets à long terme. Il s'agissait du service au public, des systèmes de mesure du rendement, de l'amélioration de la productivité, des possibilités de versements frauduleux ou non autorisés de prestations, ainsi que des pensions d'invalidité versées en vertu du Régime de pensions du Canada.

16.31 Nous nous préoccupions également des retards irraisonnables en ce qui concerne l'application des recommandations, internes et externes. Quelques-unes de ces recommandations remontent à huit ans.

16.32 Le service au public. En 1985, nous faisions remarquer que, bien que le ministère attachait une très grande importance à bien servir le public, les responsables de la gestion n'avaient pas encore formulé de normes ni de lignes directrices sur la manière de fournir le service. Par ailleurs, nous avions constaté qu'il était difficile de communiquer par téléphone avec les centres de services aux clients.

16.33 En octobre 1986, le ministère menait une enquête sur la satisfaction des clients, et il a commencé récemment à utiliser les résultats de cette enquête pour élaborer des normes et des lignes directrices.

16.34 Aux centres de service aux clients de Montréal, Toronto, Vancouver, Ottawa et Chatham, qui desservent une grande partie de la clientèle, le ministère a mis sur pied des systèmes téléphoniques perfectionnés. Cette mesure a permis de réduire de beaucoup le nombre d'appels égarés en 1986.

16.35 Les systèmes de mesure du rendement. En 1985, nous indiquions que les systèmes en place ne permettaient pas de mesurer avec exactitude la productivité des employés. Nous indiquions également que c'était la quatrième fois en huit ans que

nous vérifiions ces systèmes, et que c'était la quatrième fois que nous exprimions des préoccupations à ce sujet.

16.36 Depuis notre vérification de 1985, le ministère a déployé maints efforts pour concevoir le nouveau système national qui a été mis en place en avril 1986. Ce nouveau système présente de bonnes caractéristiques. La plus importante constitue un système qui permet de noter les heures productives consacrées aux principales activités de traitement (sauf les opérations relatives aux pensions d'invalidité, en vertu du Régime de pensions du Canada) ainsi que les extrants produits par l'ordinateur. Le ministère a également réussi à supprimer des systèmes régionaux de mesure du rendement qui produisaient, avant 1986, des données qui manquaient d'uniformité.

16.37 Cependant, le nouveau système n'est pas entièrement opérationnel en raison de certaines contraintes en matière de ressources. Ainsi, par exemple, il reste à informatiser les rapports sur la productivité. Une fois entièrement opérationnels, les systèmes permettront une comparaison du rendement. Le système ne permet pas encore de mesurer avec efficacité la productivité des employés. Étant donné l'utilisation d'un index d'efficience qui suppose un taux d'efficience de base de 100 p. 100, le système actuel ne peut pas expliquer de façon satisfaisante si une augmentation de l'efficience est amenée par une amélioration de la productivité, par l'automatisation, par des modifications aux procédures ou par d'autres facteurs. Par ailleurs, aucun sondage n'a été effectué pour démontrer que l'efficience de base était raisonnable.

16.38 Les processus de réalisation des programmes. En 1982, nous avions signalé que les divers processus de réalisation des programmes présentaient des différences notables et qu'on laissait passer les occasions d'améliorer la productivité. Lorsque nous avons réexaminé la question en 1985, peu d'améliorations avaient été apportées.

16.39 Certaines améliorations ont été apportées depuis 1985. Ainsi, le ministère a mis sur pied le programme "Travailler efficacement", dans le but d'inciter les employés à suggérer des améliorations afin d'accroître la qualité des services offerts aux clients. Certaines économies ont été réalisées. Le ministère n'a pas quantifié le montant économisé, mais il entend le faire d'ici peu.

16.40 Possibilités de versements frauduleux ou non autorisés de prestations. En réponse à des recommandations de vérification, ainsi qu'aux conclusions d'une étude interne menée en 1984 et qui examinait les possibilités de fraude et d'erreurs dans les systèmes de sécurité du revenu, le ministère a mis sur pied une Unité de contrôle des prestations (en 1985) dans le but de déceler les possibilités de versements en trop, ainsi que pour adopter des mesures préventives.

16.41 Depuis sa création, l'Unité a effectué un certain nombre d'examens de secteurs à risques élevés, élaboré des lignes directrices et des procédés dans le but d'enquêter sur les cas de fraude et de plaintes provenant de tierces parties et, au cours de l'année qui s'achève seulement, s'est occupée de la récupération de paiements en trop de l'ordre de 1,6 million de dollars. L'Unité a toutefois été en période de réorganisation pendant tout ce temps, et elle été dirigée par trois directeurs différents.

16.42 Nous indiquions également, en 1985, que l'on tardait beaucoup à mettre en oeuvre les recommandations formulées par les vérificateurs externes et internes pour corriger les lacunes financières et informatiques du système. Or, la situation a peu changé depuis 1985. La direction nous a indiqué qu'elle avait procédé ainsi de façon délibérée dans le but d'éviter l'empiètement sur les systèmes actuels et, par le fait même, l'interruption des services de traitement. Elle a l'impression également que l'accent mis sur la recherche de paiements en trop compense en partie pour ces lacunes. En conséquence, il est impossible d'apporter certaines modifications essentielles pour améliorer les contrôles internes.

16.43 Opérations relatives aux pensions d'invalidité versées en vertu du RPC. La gestion des opérations relatives aux pensions d'invalidité versées en vertu du Régime de pensions du Canada a été identifiée comme un problème majeur en 1985. Nous avions constaté alors qu'il n'existait pratiquement aucune politique, procédé et directive sur lesquels on pouvait se fonder pour réaliser les principales opérations de traitement. Il y avait des signes que le rendement était moins que raisonnable dans certains secteurs essentiels. Nous avions conclu que le rendement global était insatisfaisant.

16.44 Nous faisions également ressortir le fait que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social accordait la priorité à cette question et que, en janvier 1985, il avait commencé à prendre des mesures importantes en vue de combler ces lacunes.

16.45 Malgré tout, très peu de progrès efficaces ont été réalisés depuis 1985 en vue de remédier à plusieurs de ces problèmes. Les vérificateurs internes en sont récemment arrivés à la même conclusion. Ainsi :

-le temps requis pour traiter une première demande ne s'est que peu amélioré, passant de 90 à 83 jours, en moyenne;

-le pourcentage des premières demandes rejetées qui font l'objet d'un appel est demeuré à 38 p. 100;

-le règlement d'un appel, qui exigeait de 75 jours à 2 ans en 1985, a été légèrement réduit;

-aucune mesure n'a été prise afin de donner suite aux recommandations relatives à la réalisation d'études destinées à améliorer la charge de travail dans des secteurs importants;

-les données sur la mesure du rendement sont incomplètes et imprécises; il n'existe aucune norme et le temps de traitement n'est pas régulièrement consigné.

16.46 La direction nous a fait savoir qu'aucun progrès n'avait été réalisé en raison des récentes modifications apportées à la loi sur le Régime de pensions du Canada, de l'augmentation du volume de travail, ainsi que des difficultés à recruter des employés compétents.

16.47 Les opérations relatives aux pensions d'invalidité versées en vertu du RPC sont très nombreuses. Elles sont délicates étant donné la clientèle desservie. Le montant total des pensions d'invalidité était de 600 millions de dollars en 1984-1985, de 850 millions de dollars en 1986-1987, et il sera de 1,3 milliard de dollars en 1987-1988. Les modifications apportées au Régime, à compter du 1er janvier 1987, ont accru le volume de travail de l'ordre de 15 p. 100 environ.

16.48 Nous continuons de nous préoccuper de la gestion des opérations relatives aux pensions d'invalidité ainsi que de l'absence de progrès en vue de régler les problèmes décelés - principalement parce qu'il s'agissait là d'une question prioritaire pour la direction, en 1985.

16.49 **Améliorations projetées pour les systèmes de distribution.** En 1985, nous signalions que le ministère planifiait une révision majeure de ses systèmes de distribution des prestations. Il devait soumettre au Conseil du Trésor, en juin 1985, une conception générale des systèmes, ainsi qu'un plan d'organisation. Le coût total du projet était évalué à 70 millions de dollars.

16.50 Un plan de mise en oeuvre a été soumis au Conseil du Trésor, en septembre 1985. Son coût global était évalué à 95 millions de dollars, et les économies annuelles étaient évaluées à 57 millions de dollars, après 1989-1990. Ce plan a été étudié de concert avec le plan opérationnel pluriannuel de 1986-1987 du ministère, et il n'a pas été approuvé par le Conseil du Trésor. Un nouveau plan a été soumis en juin 1986, et le ministère demandait 9,7 millions de dollars en vue de réaliser des projets à court terme et d'élaborer des plans à long terme détaillés pour les systèmes de traitement intégrés. Le Conseil du Trésor a donné son accord de principe.

16.51 Cependant, aucune autre mesure n'a été prise concernant l'élaboration du plan à long terme, en raison du manque de fonds au sein du ministère. Cet important

projet a donc été mis en attente une fois de plus. En 1977, le gouvernement décidait sur une première lançée de fusionner le Régime de pensions du Canada et le programme de la Sécurité de la vieillesse afin d'assurer l'efficience des opérations. Dix ans et quelques millions de dollars plus tard, le gouvernement ne sait toujours pas quand cette fusion sera complétée.

Les frais d'administration

16.52 En 1985, nous indiquions qu'à notre avis, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social ne possédait pas les mécanismes requis pour relever, surveiller, contrôler et faire connaître les frais qu'il et les autres ministères encourent pour assurer le fonctionnement des programmes de la sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada.

16.53 Nous soulignions les trois causes de cette situation : les systèmes de comptabilité actuels ne permettaient pas une ventilation détaillée des coûts; il n'existait aucune ligne directrice en ce qui concerne la qualité et le niveau des services administratifs à assurer par les ministères concernés; il n'existait aucune mesure du rendement destinée à mesurer l'efficience opérationnelle. En mai 1987, la situation était toujours la même. Elle était attribuable en partie aux retards qu'accusait la réalisation de l'étude mentionnée au paragraphe 16.56.

16.54 Les frais d'administration du programme de la Sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada s'élevaient à 65 millions de dollars et 100 millions de dollars respectivement, en 1984-1985. En 1986-1987, les frais d'administration du Régime de pensions du Canada s'élevaient à 140 millions de dollars. Quant aux frais d'administration du programme de la Sécurité de la vieillesse, pour la même année, on n'a pu les déterminer parce que le ministère des Approvisionnements et Services avait modifié la méthode de communication des coûts.

16.55 En raison du caractère fédéral-provincial du Régime de pensions du Canada, nous nous inquiétions également, en 1985, du manque d'indépendance en ce qui a trait à la revue et à un examen critique des frais d'administration du Régime. Nous faisions remarquer qu'en réponse aux préoccupations du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social voulant qu'il soit fortement possible que les frais soient surfacturés, le Secrétariat du Conseil du Trésor approuvait, en octobre 1984, la création d'un groupe d'étude chargé d'effectuer un examen complet et impartial des politiques et pratiques courantes des ministères en ce qui concerne l'imputation des frais d'administration au Régime.

16.56 Le plan initial consistait à terminer l'examen avant février 1986, mais celui-ci n'a été terminé et accepté par le comité directeur interministériel qu'en mai 1987. Par la suite, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a entrepris la préparation d'une soumission au Conseil du Trésor visant à modifier les pratiques et la

politique actuelles. Si le Conseil du Trésor adopte les recommandations qui découlent de l'examen, les frais annuels d'administration du Régime de pensions du Canada pourraient être réduits de 10 à 16 millions de dollars (d'après le calcul des frais d'administration pour 1984-1985).

Un public informé

16.57 En 1985, nous recommandions au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social de mettre sur pied des programmes qui permettent de mieux renseigner les citoyens sur les régimes publics de retraite administrés par le gouvernement fédéral, et de préciser leur rôle dans le cadre du système canadien de revenu de retraite. En réponse à cette recommandation, le ministère avait entrepris une série de projets qui sont venus s'ajouter à ceux qui étaient déjà en cours de réalisation.

16.58 Le ministère nous a avisés que ces projets avaient été mis au rancart en raison du manque de fonds.

Les entreprises mixtes et en coparticipation - chapitre 5 du Rapport de 1985

Introduction

16.59 En 1985, nous parlions de l'étendue et de la qualité de l'information fournie au Parlement à propos des 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 sont constituées afin d'atteindre des objectifs communs.

16.60 Notre examen nous a permis de constater que l'information (financière et autre) fournie au Parlement était fragmentée et incomplète. Nous avons conclu qu'il était à la fois nécessaire et opportun d'améliorer la diffusion d'information au Parlement sur la nature, l'envergure et les résultats des investissements du gouvernement dans des entreprises mixtes et en coparticipation.

16.61 Nous recommandions au gouvernement d'augmenter et d'améliorer l'information fournie 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 leur exploitation, leur situation financière et les résultats obtenus.

16.62 En examinant les progrès réalisés depuis 1985, nous avons étudié l'information maintenant communiquée au Parlement, et interviewé des employés de la

Chambre des communes, de la Direction générale des sociétés d'État des Finances/Conseil du Trésor, et du Bureau du contrôleur général.

Constatations

16.63 La quantité et la qualité de l'information fournie au Parlement sur le but, la nature et l'envergure des investissements de l'État dans des entreprises mixtes et en coparticipation se sont améliorées depuis 1985. Cependant, il y a toujours place pour une amélioration.

16.64 **Les Comptes publics.** Ces comptes constituent le principal outil pour communiquer au Parlement de l'information au sujet des entreprises mixtes et en coparticipation. On retrouve des données au sujet de ces entreprises, principalement dans les volumes I et III.

16.65 Les améliorations apportées au volume III des Comptes publics en ce qui a trait aux entreprises mixtes et en coparticipation tiennent compte de la plupart des recommandations que nous avions formulées dans notre chapitre de 1985. De même, la nouvelle partie de la section réservée aux prêts, dotations en capital et avances du volume I, intitulée "Entreprises mixtes et en coparticipation", fournit une information plus complète au sujet des prêts, dotations en capital et avances qui se rapportent à ces entreprises, tant sous forme de tableaux que sous forme de descriptions narratives. Cependant, en 1985-1986, cette information apparaissait dans le volume I pour seulement 9 de 14 sociétés (sauf celles dont les actions étaient détenues par le Surintendant des faillites) qui étaient décrites dans le volume III comme des entreprises mixtes et en coparticipation.

16.66 **Le Budget des dépenses.** En 1985, nous étions amenés à conclure que les pratiques actuelles convenaient étant donné le petit nombre d'opérations relatives aux entreprises mixtes et en coparticipation qui avaient été inscrites dans les budgets des dépenses des dernières années, ainsi que de la valeur peu élevée de ces opérations. La situation étant restée la même, notre propos demeure le même.

16.67 **Politique en matière de rapports sur les entreprises mixtes et en copar-ticipation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor est en voie d'élaborer une politique concernant les responsabilités de ces sociétés, y compris leur obligation de rendre compte au Parlement et aux ministres du Conseil du Trésor.

Conclusion

16.68 La quantité et la qualité de l'information au sujet des entreprises mixtes et en coparticipation se sont améliorées depuis 1985, et des efforts en vue d'apporter d'autres améliorations se poursuivent. Cette situation est appropriée étant donné l'importance relative actuelle des entreprises mixtes et en coparticipation. Cependant, il pourrait s'avérer nécessaire de réévaluer la situation si le processus de privatisation ou toute autre mesure amenait les grandes entreprises mixtes ou en coparticipation à être exemptées des dispositions de la Partie XII de la Loi sur l'administration financière.

La Commission de contrôle de l'énergie atomique - chapitre 8 du Rapport de 1985

16.69 Lors de notre vérification de la Commission de contrôle de l'énergie atomique, en 1985, nous avions formulé deux recommandations. Premièrement, nous recommandions que la CCEA élabore des critères et des méthodes d'analyse qui lui permettent d'évaluer l'utilité d'analyses des répercussions socio-économiques dans chaque secteur de l'industrie nucléaire qu'elle reglemente. Deuxièmement, nous recommandions à la CCEA d'établir des procédés qui lui permettent d'avoir l'assurance que s'effectue une évaluation cyclique de l'efficacité de ses programmes, et que soient communiqués de manière appropriée les résultats de cette évaluation.

16.70 En assurant le suivi de ces recommandations, nous avons examiné divers documents internes, dont un plan d'action et des rapports périodiques. Nous avons également interviewé des employés de la Commission de contrôle de l'énergie atomique et du Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires. Nous avons constaté que la Commission avait réalisé des progrès en vue de donner suite à ces recommandations.

Analyse des répercussions socio-économiques

16.71 Au moment de notre vérification, le gouvernement avait comme politique de soumettre à une analyse des répercussions socio-économiques tous les règlements importants en matière de santé, sécurité ou équité. La Commission de contrôle de l'énergie atomique avait alors décrété, avec l'approbation du Conseil du Trésor, que les règlements en matière d'exploitation minière du radium et du thorium (alors en voie de révision) ne s'inscrivaient pas dans les règlements importants, principalement parce que le coût de leur application ne devait pas dépasser 10 millions de dollars par année.

16.72 En septembre 1986, le gouvernement adoptait un nouveau plan d'action qui exigeait la préparation d'analyses des répercussions socio-économiques pour tous les nouveaux règlements ainsi que les modifications apportées aux règlements actuels. La Commission est en voie de se conformer à cette nouvelle politique, ce qui semble donner suite à notre recommandation.

Mesure de l'efficacité

16.73 Lors de notre vérification de 1985, nous avions constaté que la Commission de contrôle de l'énergie atomique devait procéder à une évaluation de ses activités, bien que la Loi sur la responsabilité nucléaire était en voie d'être révisée à ce moment-là. La Commission avait élaboré un plan d'évaluation de programmes, mais celui-ci était incomplet. Elle a donc décidé de revoir ce plan, puis de le mettre en application.

16.74 Malgré les maigres ressources dont elle dispose, la Commission de contrôle de l'énergie atomique a réalisé d'importants progrès. La révision de la Loi sur la responsabilité nucléaire est tout près d'être achevée. La Commission a presque terminé l'évaluation de son programme de recherche et elle a effectué l'évaluation de son Programme canadien à l'appui des garanties. Bien que cette évaluation initiale n'ait porté que sur des unités organisationnelles de petite taille, la Commission est en voie de mettre au point un plan révisé d'évaluation pour l'automne de 1987. Ce plan portera sur le reste des activités de programmes de la Commission, de façon à faciliter la prise de décisions.

16.75 La Commission de contrôle de l'énergie atomique a réagi favorablement à notre recommandation. Nous comptons assurer un autre suivi une fois que seront connus les résultats des évaluations prévues.

Le Service de l'environnement atmosphérique du ministère de l'Environnement - chapitre 9 du Rapport de 1985

Introduction

16.76 En 1985, nous avons effectué une vérification intégrée du Service de l'environnement atmosphérique (ministère de l'Environnement), 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.

16.77 Nous avons décelé des faiblesses pour deux types d'activités. L'une d'entre elles se rapportait aux prévisions météorologiques comme service public qui chevauche les activités d'autres ministères, ainsi que du secteur privé. L'autre se rapportait au processus d'établissement de prévisions météorologiques.

Constatations

16.78 En ce qui concerne les prévisions météorologiques, en tant que service au public, le Service a réagi favorablement à notre recommandation. Il est maintenant en mesure de fournir de meilleures assurances qu'il se concentre sur ses priorités et qu'il évite le risque d'infirmer la croissance du secteur météorologique privé, au Canada; qu'il récupère tous les coûts des services qui ne doivent pas être défrayés à même les fonds publics; et, que les médias ont amélioré la précision de leur information en matière de prévisions météorologiques.

16.79 Trois des quatre recommandations formulées en vue d'améliorer le processus d'établissement des prévisions météorologiques étaient pertinentes pour notre travail de suivi. L'autre recommandation se rapportait aux engagements financiers relatifs aux services informatiques que l'on prévoit prendre après juin 1990.

16.80 Notre suivi a permis de constater que des progrès ont été réalisés au chapitre des activités que nous avions fait ressortir en 1985. Mais il y a encore beaucoup à faire. Le Service de l'environnement atmosphérique n'est pas encore en mesure de fournir une assurance satisfaisante que les dépenses encourues sur chaque élément du processus d'établissement de prévisions météorologiques (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 et les communications) sont efficaces par rapport au coût. Lors de notre vérification de 1985, le Service n'était pas en mesure de déterminer s'il consacrait trop ou pas assez d'argent à ces activités.

Conclusion

16.81 En règle générale, le Service de l'environnement atmosphérique a réagi favorablement à nos recommandations de 1985. Dans certains secteurs, des améliorations nécessaires ont été apportées en matière de gestion. Dans d'autres secteurs, néanmoins, des améliorations supplémentaires sont nécessaires afin de corriger les faiblesses que nous avons décelées.

Le ministère de l'Expansion industrielle régionale - chapitre 12 du Rapport de 1985

16.82 Notre vérification de 1985 portait sur la réalisation des programmes d'aide directe. Nous avons également examiné les services de vérification interne et d'évaluation de programmes, ainsi que le rôle joué par les directions sectorielles de l'administration centrale dans l'examen des projets soumis.

16.83 Nous avons axé notre suivi de 1985 sur les trois principaux programmes d'aide directe du MEIR, soit le Programme de développement industriel et régional (PDIR), le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense (PPMID), ainsi que les ententes en matière de développement économique et régional (EDER). Ces programmes représentent 611 millions de dollars, ou 70 p. 100 du total des fonds consacrés par le MEIR, en 1986-1987, aux subventions et contributions.

16.84 Dans une lettre adressée au Comité des comptes publics en avril 1986, le MEIR indiquait qu'il avait pris des mesures en vue de donner suite à toutes nos recommandations de 1985. Lors de notre suivi, nous avons examiné les mesures prises par le MEIR en réponse à nos observations et recommandations de 1985. Nous avons également examiné un échantillon de projets approuvés après le 1er juin 1985, afin de déterminer si les mesures prises concernaient des projets individuels. Nous avons utilisé des exemples pour illustrer nos constatations. Il ne s'agit pas d'une liste complète de tous les projets auxquels s'appliquent nos observations, mais plutôt des exemples de quelques-uns des cas étudiés.

16.85 Le 6 juin 1987, le gouvernement canadien annonçait la mise sur pied de l'Agence des perspectives de l'Atlantique. Cette agence se vit confier la responsabilité de la plupart des programmes de développement économique et régional du MEIR dans l'Atlantique. Également, le gouvernement établissait, le 4 août 1987, le Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest. Ce Bureau administrera un certain nombre de programmes du MEIR dans ces régions. Bien que la responsabilité en matière de gestion de ces programmes ait été modifiée, les programmes étaient demeurés tels quels au moment de notre suivi. Nous sommes d'avis que nos observations relatives au Programme de développement industriel et régional, ainsi qu'aux ententes auxiliaires, sont pertinentes dans le cadre de la nouvelle structure organisationnelle.

Le Programme de développement industriel et régional

16.86 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. Cette aide prend habituellement la forme de subventions, de contributions et de contributions remboursables.

16.87 Le ministère a donné suite aux observations et recommandations que renfermait notre Rapport de 1985. Des mesures ont été prises en rapport avec toutes les recommandations. Nous avons noté des améliorations manifestes dans plusieurs secteurs, mais un certain nombre des méthodes de réalisation des programmes que nous discutions en 1985 existent toujours.

L'orientation de la politique

16.88 Le ministère a renforcé ses procédés en matière d'élaboration de politiques et de prestation de conseils au sujet de la réalisation des programmes. Un Comité de gestion sur les questions de politique relatives au programme, qui compte des représentants de l'administration centrale et des régions, se réunit périodiquement afin d'examiner puis de résoudre les problèmes posés par les politiques et procédés. Les décisions prises par ce comité sont transmises de façon systématique aux employés qui participent à la réalisation des programmes.

Choix et approbation des projets

16.89 En vertu de la Loi sur le développement industriel et régional, 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. Elle précise également qu'un projet doit contribuer de façon notable à l'intérêt économique ou social du Canada. Des règlements et autres directives internes fournissent plus de précisions sur ces critères et en comportent d'autres au sujet du choix des projets. Lorsque ces critères sont respectés, ils aident le ministère à atteindre ses objectifs ainsi qu'à assurer l'optimisation de l'utilisation des deniers publics.

16.90 Notre vérification portait sur des projets déjà approuvés. Il s'agit là de la minorité de projets évalués par le MEIR. En 1986-1987, le MEIR a reçu 2 031 demandes d'aide, en vertu du Programme de développement industriel et régional (PDIR). Durant la même période, le ministère a conclu 850 contrats en matière d'aide. Un grand nombre des demandes ont été rejetées parce que le MEIR estimait qu'elles ne respectaient pas les critères de besoin d'aide et que les projets ne contribuaient pas de façon notable à l'intérêt économique ou social du Canada, ainsi qu'à d'autres exigences du MEIR. Néanmoins, les 850 projets approuvés étaient importants et représentaient des engagements de l'ordre de 206,6 millions de dollars, en plus des frais d'administration du programme.

16.91 Lors de notre suivi, nous avons examiné 113 des 1 185 projets approuvés entre le 1er juin 1985 et le 31 octobre 1986. Ceux-ci représentaient environ 10 p.100 du nombre total de projets, et 41 p.100 de la valeur totale des projets approuvés pour cette même période.

16.92 L'évaluation d'un projet pour déterminer s'il respecte les critères de besoin d'aide du MEIR et s'il contribue de façon notable à l'intérêt économique ou social du Canada constitue l'étape la plus difficile du processus d'examen et d'approbation. Lors de notre vérification de 1985, nous nous sommes attachés à examiner à fond de quelle façon les questions reliées à l'admissibilité étaient abordées avant que les projets soient approuvés.

16.93 En 1985, nous avons constaté que dans un certain nombre de projets, on n'avait pas dûment abordé les questions d'admissibilité avant l'approbation. Cette situation continue de poser un problème. Nous avons formulé la même observation à propos du choix de 14 des 113 projets approuvés dans notre échantillon de suivi. La documentation en dossier indiquait que le financement de ces projets semblait ne pas

être conforme à la loi, aux règlements ou à la politique interne. Si les décisions étaient fondées sur d'autres facteurs, ceux-ci n'étaient pas consignés.

16.94 Ainsi, par exemple, le MEIR recevait, en décembre 1983, une demande d'aide de l'ordre de 20 millions de dollars en vue de réaliser un projet en Alberta qui consistait en l'agrandissement d'un parc d'attractions, l'aménagement d'un aquarium et d'un complexe de jeux aquatiques, le tout en vue de créer une attraction touristique majeure dans un centre commercial. D'après l'examen par le personnel du MEIR, le projet devait être réalisé, que le fédéral accorde son aide ou pas. Cette situation a rendu le projet inadmissible à une aide financière. Le MEIR a également constaté que la construction avait été entreprise au cours de l'été 1984. Le Comité interne de l'administration centrale du MEIR a examiné le projet en mars 1985, puis il a recommandé le refus de l'aide demandée, en vertu du PDIR.

16.95 En juillet 1985, le Cabinet a examiné le projet puis a décidé que les fonds fédéraux se limiteraient à l'entente conclue entre le Canada et l'Alberta en matière de tourisme. Signée en mai 1985, cette entente prévoyait une contribution maximale de 5 millions de dollars par projet. Le financement prévu par l'entente aurait nécessité un soutien provincial, mais celui-ci n'a pas été apporté dans le cas qui nous intéresse.

16.96 Passant outre à la décision du Cabinet, le ministre du MEIR offrait à la compagnie concernée, en août 1985, une contribution de 5 millions de dollars, en vertu du PDIR. La compagnie a accepté cette offre. En décembre 1985, le personnel du MEIR a fait remarquer que la décision du Cabinet devait être modifiée afin de permettre l'utilisation du PDIR comme source de financement. En juillet 1986, le ministre du MEIR obtenait l'approbation du Cabinet de verser la contribution de 5 millions de dollars. En août 1986, une somme de 4,5 millions a été versée. D'après une autre documentation, il semble qu'en septembre 1986, le MEIR refusait toujours de reconnaître qu'il avait pris un engagement envers la compagnie. Lorsque le MEIR a présenté son rapport de 1985-1986 devant le Parlement (en décembre 1986), il y avait inclus cette contribution.

16.97 Lors de notre suivi, nous avons prélevé un échantillon de projets dont les auteurs d'une demande de financement semblaient posséder les ressources nécessaires pour mener à bien les projets proposés. Dans le cas de ces projets, la documentation mettait l'accent sur les avantages envisagés, plutôt que de déterminer pourquoi ces compagnies avaient besoin des fonds publics pour les réaliser.

Les énoncés des avantages économiques ou sociaux

16.98 En décembre 1985, le ministère révisait son formulaire de sommaire de projet afin d'améliorer certaines rubriques, notamment la raison d'être de l'appui assuré par la Couronne, ainsi que la liste des avantages économiques ou sociaux pour la région et pour l'ensemble du Canada. Lors de notre suivi, nous avons conclu que l'évaluation des résultats escomptés semblait plus réaliste, quoique pour certains projets, il n'existait que très peu de documentation à l'appui des avantages énoncés. Pour certains projets où les "emplois maintenus" étaient notés comme un avantage escompté, il n'y avait aucune indication voulant que les employés risquent de perdre leur emploi si le projet n'était pas réalisé.

16.99 Le formulaire révisé de sommaire de projet, ainsi que les instructions fournies aux chargés de projet ne renferment pas plus de lignes directrices sur la façon de déterminer si un projet répond à l'exigence prévue par la loi, c'est-à-dire s'il contribue de façon notable à l'intérêt économique ou social du Canada. Le MEIR a eu sans cesse comme principe que cette exigence ne peut être élaborée, et que chaque projet doit être examiné séparément plutôt qu'en fonction de normes et lignes directrices déjà établies. Il va sans dire que l'examen des projets soumis demande une compétence et un discernement poussés. Cependant, à notre avis, dans le cas d'une loi dont le libellé est si général, surtout pour un programme qui consiste à verser des subventions et contributions directes à des tiers, sans examen de la part du Parlement, il est raisonnable de s'attendre que les responsables établissent des lignes directrices plus précises en matière de sélection. Celles-ci laisseraient suffisamment de place au discernement professionnel, et permettraient de s'assurer que les projets approuvés comportent l'optimisation de l'utilisation des deniers publics.

Les contributions remboursables

16.100 Le 28 juin 1986, le MEIR émettait une ligne directrice au sujet des contributions remboursables. En vertu de celle-ci, les contributions ne devraient pas normalement être remboursées dans le cas de projets pour lesquels le MEIR verse 500 000 ou moins. En gros, 92 p. 100 des projets tombaient sous cette catégorie. Auparavant, le seuil était de 100 000 $. On entendait par là réduire les coûts de recouvrement tout en s'assurant que la plus grande partie du financement était assujettie à un remboursement. Il n'y avait cependant pas d'exigence que le bien-fondé d'une recommandation en faveur d'une contribution non remboursable soit étayé. Nous avons relevé dix projets où il aurait été approprié d'envisager de verser une contribution remboursable, mais il n'y a pas d'indication que ce fut le cas.

Les systèmes d'information de gestion

16.101 Le ministère s'est empressé de donner suite à nos observations de 1985 au sujet du nombre d'erreurs que présentaient les données que renferme le système d'information sur le PDIR. Lors de notre suivi, nous avons constaté une nette amélioration de la qualité des éléments de données que nous avons examinées relativement aux projets dans notre échantillon. Cependant, comme les projets de notre échantillon n'étaient approuvés que depuis peu, il nous a été impossible d'évaluer la qualité des données relatives aux prévisions des mouvements de trésorerie ou d'examiner l'exactitude de l'information relative à des projets approuvés avant juin 1985.

L'avenir du PDIR

16.102 La Loi sur le développement industriel et régional arrive à échéance le 30 juin 1988. Au moment où nous avons terminé notre suivi, divers programmes de remplacement étaient en voie d'examen. Nous sommes bien conscients du fait qu'un programme de remplacement sera vraisemblablement très différent du PDIR et que, par conséquent, nos observations pourraient ne plus s'appliquer. Cependant, tout programme de subventions ou de contributions directes, quel qu'il soit, devrait comporter certains critères fondamentaux tels que le besoin d'aide financière et les résultats escomptés. Il faudrait veiller à ces critères dès le début de la conception d'un programme de remplacement.

Le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense

16.103 Le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense (PPIMD) permet de verser des contributions à des compagnies qui oeuvrent dans les domaines de la recherche et du développement militaire; de dresser une liste de compagnies canadiennes admissibles comme fournisseurs; de moderniser les installations; et, de réaliser des études de marché.

16.104 En septembre 1986, le Conseil du Trésor approuvait des conditions révisées en matière d'administration du PPIMD. La mise en application de ces conditions devrait permettre de régler les problèmes soulevés lors de notre vérification de 1985.

L'évaluation des projets

16.105 Le MEIR a tenu compte des nouvelles conditions pour élaborer ses lignes directrices émises en novembre 1986. Celles-ci décrivent les critères à respecter pour évaluer les projets et déterminer l'aide requise. Lors de notre suivi, nous avons constaté que le MEIR ne consignait pas systématiquement l'évaluation de tous les critères pour chaque projet. Comme aucun document n'indique la raison d'être de cette situation, nous ne savons pas si on avait laissé tomber certains critères ou s'ils ne s'appliquaient pas dans les circonstances.

La surveillance

16.106 Les résultats des projets doivent être contrôlés après le dernier paiement d'aide. Cependant, notre examen des dossiers de projets et nos discussions avec des responsables de programmes démontrent qu'il arrive souvent que le MEIR ne détermine pas les avantages d'un projet soumis, et que d'ailleurs il ne considère pas cette opération comme une priorité. Cette constatation va dans le même sens que notre remarque précédente voulant que le MEIR, bien qu'il considère la surveillance comme très utile, ne le fait pas en raison du manque de ressources humaines. Cependant, le ministère a pris récemment certaines mesures qui démontrent l'attention qu'il entend accorder à la surveillance des avantages tirés des projets.

Le remboursement de l'aide de l'État

16.107 La clause normalisée du PPIMD concernant le remboursement des contributions a été modifiée en vue d'établir des modalités de remboursement plus précises. En effet, les remboursements sont maintenant calculés en fonction du pourcentage des ventes envisagées, des redevances qui se rapportent à chaque article vendu, ou d'un calendrier de remboursement à intervalles réguliers. Cette mesure a permis de résoudre le problème soulevé en 1985.

16.108 La majorité des projets actuels sont fondés sur d'anciens marchés qui renferment la clause prévoyant des profits «justes et raisonnables». On examine ces projets cas par cas afin d'établir un niveau approprié de remboursement.

La vérification de projets relatifs au PPIMD

16.109 En décembre 1986, le MEIR adoptait une politique de vérification en vertu de laquelle la nécessité d'une vérification devait être établie d'après la taille du projet, les antécédents et les risques. De cette façon, il pouvait s'assurer que les projets qui présentent des coûts et des risques élevés seraient vérifiés. Un échantillon de projets qui présentent des risques moins élevés sera également vérifié. Il s'agit là d'une approche valable.

Les ententes en matière de développement économique et régional

16.110 Les ententes en matière de développement économique et régional (EDER) renferment un large cadre des objectifs généraux en ce qui concerne le développement économique pour chaque province. Les ententes auxiliaires conclues en vertu des EDER servent à autoriser les projets et à prendre des engagements financiers. Une fois conclues, les ententes auxiliaires sont appliquées conjointement par les bureaux régionaux du MEIR et par des représentants des provinces.

16.111 En 1985, nous avions fait remarquer que le montant initial figurant dans une entente auxiliaire semblait souvent devenir la dépense-cible à atteindre. Nous avions également signalé le peu d'information et de surveillance des projets, à l'administration centrale, et nous avons signalé des cas où les projets approuvés ne semblaient pas conformes aux objectifs ou aux critères d'admissibilité. Cette situation semblait se produire plus souvent dans le cas d'ententes auxiliaires conçues de façon à couvrir des secteurs géographiques précis, mais elle s'est également produite dans le cas d'autres types d'ententes.

16.112 Lors de notre suivi de cette année, nous avons fait les mêmes constatations. Nous avons examiné 61 des 327 projets, en vertu de 12 ententes. Ceux-ci représentaient 19 p. 100 du nombre de projets et 32 p. 100 de 144,2 millions de dollars, en approbation, enregistrés au cours de la période qui nous intéresse. Ainsi, dans l'échantillon des ententes que nous avons examinées, nous avons relevé des pratiques semblables de non-conformité aux objectifs, des données incomplètes pour le processus décisionnel, de non-observation des autorisations concernant le programme, ainsi que d'autres problèmes d'ordre administratif. Voici quelques exemples qui illustrent bien nos constatations.

Entente conclue entre le Canada et Terre-Neuve en matière de développement de l'industrie touristique - Programme d'accroissement du nombre d'attractions touristiques

16.113 Comme l'indique l'entente, ce programme consiste à trouver de nouvelles façons ou à améliorer les attractions actuelles pour les touristes, en vue d'assurer un développement qui incitera les entreprises privées à investir dans ce domaine.

16.114 Nous avons examiné deux projets où le MEIR a engagé des dépenses de l'ordre de 350 000 et où les contributions ont été accordées à une organisation sans but lucratif. Cependant, l'auteur de la demande était en réalité Parcs Canada et non pas ladite organisation sans but lucratif. Ces projets, qui consistaient en la rénovation de barraques militaires à Signal Hill ainsi qu'en la construction d'un navire du type «Viking» à l'Anse-au-Meadows, se situaient sur des terrains appartenant à Parcs Canada.

16.115 L'un des documents que nous avons examinés indiquait bel et bien que Parcs Canada était le propriétaire de l'immeuble de Signal Hill, et qu'il devait s'occuper de l'exploitation et de l'entretien. Dans le cas du navire, le document examiné indiquait que Parcs Canada était l'auteur de la demande d'aide, de concert avec le ministère provincial du Développement et du Tourisme. Cependant, le registre officiel indique que l'auteur de la demande était l'organisation sans but lucratif. Or, les dossiers de projets transmis au ministre du Tourisme du MEIR, pour le navire, indiquaient uniquement le nom de l'organisation sans but lucratif, et ne montraient pas les liens avec Parcs Canada. À notre avis, l'identification d'une tierce partie comme auteur de la demande a eu pour effet d'induire en erreur quant à l'identité du bénéficiaire des fonds versés par le MEIR.

Entente conclue entre le Canada et Terre-Neuve en matière de développement de l'industrie touristique - Programme d'incitation au tourisme

16.116 En vertu de cette entente, une contribution de 600 000 (la part du MEIR s'élevait à 300 000) a été approuvée en vue d'assurer la rénovation de chambres d'hôtel et d'une salle de congrès. L'une des conditions associées au versement de la contribution résidait dans le fait que la salle de congrès ne devait pas accueillir plus de 300 délégués plutôt que 600, comme le prévoyait l'auteur de la demande d'aide. Le MEIR a réduit la salle de congrès envisagée parce qu'elle serait entrée en concurrence avec une salle de congrès qu'il avait subventionnée ailleurs à Terre-Neuve. Lors de notre suivi, nous avons constaté que l'hôtel annonçait qu'il pouvait accueillir jusqu'à 750 délégués. Le MEIR n'était pas au courant de cette situation, bien qu'il ait effectué une inspection. Lorsqu'il établit des conditions spéciales pour un projet, le MEIR devrait exercer une certaine surveillance afin de s'assurer que ces conditions sont respectées.

Entente auxiliaire conclue entre le Canada et la Nouvelle-Écosse pour la mise en valeur de la zone du détroit de Canso

16.117 Conclue en 1984, cette entente prévoit des dépenses totales de l'ordre de 28 millions de dollars. Nous avons examiné le Programme d'aide à la réalisation des projets de petite envergure, qui prévoyait des dépenses de 8,4 millions de dollars. Ce programme subventionne en partie des éléments d'infrastructure de petite envergure en vue de compléter les possibilités de développement ultérieures dans la région du détroit

de Canso. Cette entente stipulait également que la province devrait, directement ou par l'intermédiaire de ses organismes (y compris les municipalités), assumer le droit de propriété de chaque projet d'immobilisations.

16.118 L'aéroport de Port Hawkesbury. Le MEIR a approuvé le versement d'une contribution de 1,3 million de dollars (la part du MEIR s'élevait à 903 700) en vue de l'achat et de l'installation d'un système d'atterrissage à micro-ondes dans cet aéroport. Nous avons appris que ce projet avait été approuvé en vue de soutenir les emplois manufacturiers d'une compagnie de Sydney, en Nouvelle-Écosse. Rien ne laissait croire qu'on tirerait des avantages en termes d'emplois dans la zone du détroit de Canso. Transports Canada avait indiqué que ce type d'installation ne répondait pas à une demande étant donné qu'il n'existait aucun service de transport aérien, dans la région de l'Atlantique, compatible avec le système d'atterrissage à micro-ondes. Or, il ne semble pas que cette question ait été étudiée avant l'approbation du projet.

16.119 Nous avons également constaté que certains frais d'exploitation de l'aéroport avaient été défrayés par le biais de l'entente auxiliaire. Cette situation allait à l'encontre d'une clause explicite en vertu de laquelle l'entente auxiliaire a été approuvée.

16.120 Immeuble industriel de Port Hawkesbury. Une somme totale de 1,1 million de dollars (la part du MEIR s'élève à 762 300) a été approuvée en vue de la construction d'un immeuble industriel. Or, ceci n'était pas conforme au type de projets d'infrastructure décrits dans l'entente. En effet, l'entente prévoyait pour une entreprise, une infrastructure précise comme un débarcadère, une cale de radoub ou d'autres services sur l'emplacement. Nous avons constaté que, dans le cas d'un autre programme, le terme «infrastructure» représentait des routes, des égouts, des usines de traitement de l'eau, et non pas des immeubles industriels.

16.121 Le droit de propriété de l'immeuble a été adjugé à la Commission industrielle de Port Hawkesbury, et celle-ci devait réinvestir dans d'autres projets du parc industriel tous les profits qui découleraient de l'exploitation de l'immeuble. Cela ne correspond pas à l'exigence voulant que les frais d'administration et d'exploitation se limitent à ceux de la Commission de développement industriel du détroit de Canso. En fait, on a contourné l'entente en vue d'établir un fonds d'immobilisations pour financer les programmes de la Commission.

Entente auxiliaire conclue entre le Canada et le Québec en matière de développement industriel

16.122 Conclue en 1985, cette entente prévoyait des dépenses totales de l'ordre de 350 millions de dollars (la part du MEIR s'élevait à 175 millions de dollars). Lors de notre suivi, des projets approuvés représentant une somme de 82,2 millions de dollars n'avaient pas été entrés dans le système d'information de gestion au titre des ententes auxiliaires.

16.123 Dans le cadre d'un projet, le ministre s'était engagé, dans un protocole d'entente, à verser une contribution fédérale de 55 millions de dollars, en vue de participer au

financement d'une nouvelle usine de construction automobile. L'engagement pris par le MEIR avait été annoncé publiquement, mais il n'était pas indiqué dans le système d'information de gestion.

16.124 Le système d'information était conçu de façon à s'assurer que les engagements soient consignés dès que les projets seraient dûment approuvés. Nous avons appris que, dans cette région, la pratique consistait à ne pas entrer de montant dans le système tant que le bénéficiaire n'avait pas retourné au ministère une entente signée en matière de contribution. À notre avis, un système d'information ministériel ne saurait être efficace à moins que toutes les régions y entrent les données de façon uniforme. Nous avons avisé la direction du bureau régional du MEIR, en janvier 1987, que plusieurs projets n'apparaissaient pas dans le système d'information. À la fin de notre vérification, ces engagements avaient été entres dans le système d'information.

16.125 Un autre projet que nous avons examiné concernait une lettre d'intention indiquant qu'une somme pouvant aller jusqu'à 45 millions de dollars (la part du MEIR s'élevait à 22,5 millions de dollars) serait versée à une compagnie si elle remplissait certaines conditions. Le bureau régional du MEIR nous a fait savoir qu'il ne considérait pas ce projet comme un engagement et que, par conséquent, il n'y avait pas lieu de l'enregistrer. Cependant, nous avons également appris que cette lettre avait pour but, notamment, d'aider l'auteur de la demande à élaborer un plan de financement pour le projet. Bien qu'il puisse être d'avis que cette lettre, ou d'autres lettres semblables, ne constituent pas des engagements, et bien que ces documents puissent renfermer une renonciation, l'intention et l'engagement du gouvernement en pareils cas sont manifestes. Comme il ne considère pas ces projets comme des projets approuvés sous certaines réserves, le MEIR risque de sous-estimer ses engagements futurs.

Entente auxiliaire conclue entre le Canada et le Québec en matière de tourisme

16.126 Conclue en 1985, cette entente prévoit des dépenses totales de l'ordre de 100 millions de dollars (dont 50 millions de la part du MEIR). Nous avons examiné des projets en vertu du Programme d'expansion des marchés, dont les objectifs se rapportaient à la promotion de produits touristiques.

16.127 En octobre 1985, le MEIR recevait une demande d'aide en vue du financement des finales de la Coupe mondiale de ski alpin, qui devaient se tenir à Bromont, au Québec, en mars 1986. Un budget de 1 178 000 fut préparé; on pouvait constater clairement que, de ce montant, la somme de 100 000 était réservée à la publicité. Le solde devait défrayer les coûts d'ordre technique et administratif (préparation de la course, pistes de ski, tableau d'affichage électronique, bâtiments). Le ministre a approuvé une contribution fédérale de l'ordre de 300 000 . Le MEIR a décidé d'approuver cette demande d'aide afin de faire en sorte que la région de Bromont devienne l'une des étapes des compétitions de la Coupe mondiale. Cependant, aucun centre de ski canadien n'a été désigné site permanent pour la Coupe mondiale. Aucune compétition ne s'est déroulée à Bromont en 1987, et aucune n'est prévue pour 1988. La contribution maximale admissible en vertu de ce programme, pour les frais de publicité, aurait dû s'élever à 75 000 , et le MEIR aurait dû en défrayer la moitié, soit 37 500 .

Entente auxiliaire pour le développement du centre-ville de Winnipeg

16.128 Une première entente, conclue en 1981, prévoyait des dépenses totales de l'ordre de 96 millions de dollars qui devaient être partagées par le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et la ville de Winnipeg.

16.129 Cette entente précisait qu'aucun projet ne pouvait être autorisé après le 31 mars 1986. Il s'agit là d'une clause qu'on retrouve dans toutes les ententes auxiliaires. À notre avis, le libellé de l'entente indiquait clairement l'intention de mettre fin au processus d'approbation après le 31 mars 1986, afin d'amorcer le processus qui consiste à mettre fin à l'entente. Le 31 mars 1986, la somme de 6,3 millions de dollars n'avait pas encore été engagée, mais une somme de 4,5 millions de dollars a été engagée entre le 1er avril 1986 et le 30 septembre 1986. La région, nous a-t-on fait savoir, considère que ces fonds ont été engagés avant le 31 mars 1986, étant donné qu'elle avait déjà affecté des fonds non engagés dans le cadre de cette entente.

16.130 Il s'agissait d'une affectation générale, et les contributions versées à des bénéficiaires particuliers n'ont pas toujours été approuvées. À notre avis, ces contributions individuelles constituaient des projets. Celles qui n'avaient pas été expressément approuvées avant le 31 mars 1986 n'auraient pas dû l'être par la suite.

16.131 L'entente stipulait également que tout revenu tiré de ventes de terrain, après le 31 mars 1986, ne pouvait servir à réduire les coûts partagés, et que les revenus devaient être répartis entre les trois parties, à moins d'indication contraire de la part du comité responsable de l'entente. D'après nous, ceci dépasse les pouvoirs qui peuvent être conférés à un ministère. La Loi sur l'administration financière stipule que les fonds publics doivent être déposés au Trésor (Fonds du revenu consolidé). À notre avis, si de tels revenus sont générés, le MEIR doit s'assurer que la part du gouvernement fédéral est versée au Trésor.

Ententes auxiliaires en matière de tourisme

16.132 Les ententes auxiliaires en matière de tourisme faisaient état d'objectifs ou de critères de sélection voulant que les projets, pour être admissibles à un financement public, prévoient le développement de sites touristiques de haute qualité qui rivalisent au plan national et international avec d'autres sites. Cependant, l'application de ces critères a posé un problème pour le MEIR. Nous avons remarqué divers projets approuvés qui semblaient desservir un marché local plutôt que national ou international.

Conclusion : les ententes auxiliaires

16.133 De par leur nature, les ententes auxiliaires doivent répondre à des besoins régionaux différents et être administrées, autant que faire se peut, au niveau régional. Cependant, cette large délégation de pouvoirs, associée à l'absence d'examen de la part de l'administration centrale, augmente la nécessité pour le MEIR de s'assurer que les projets financés sont conformes aux ententes auxiliaires conclues. À notre avis, le MEIR n'a pas toujours effectué son travail dans cette discipline. Tout comme en 1985, nous avons pu constater que le MEIR approuve souvent un projet par suite de pressions exercées par les représentants provinciaux.

16.134 Le développement régional ne devrait pas être à l'égale des dépenses régionales. Les fonds consacrés à des dépenses éventuelles, en vertu d'ententes auxiliaires, ne sont pas automatiquement destinés à des transferts aux provinces ou à des tierces parties. Bien que les provinces se partagent la responsabilité d'administrer ces ententes, le MEIR ou un organisme de remplacement doit rendre compte de ses dépenses et, à notre avis, devrait être prêt à adopter une attitude plus ferme pour ce qui est de cette administration.

16.135 Les objectifs et pouvoirs approuvés servent de cadre d'obligation de rendre compte et du contrôle, et ils devraient être respectés lors de la réalisation des programmes. Lorsque les responsables estiment que les objectifs ou pouvoirs approuvés ne sont pas valables ou appropriés, ils devraient les faire réviser et non pas les ignorer. Il ne faut pas ignorer les objectifs ou pouvoirs afin d'être considéré comme réceptif à d'autres paliers de gouvernement, ou sous prétexte que l'administration centrale revoit très peu les projets approuvés.

La vérification interne et l'évaluation des programmes

16.136 En avril 1986, la Direction générale de la vérification interne et la Direction générale de l'évaluation des programmes ont été regroupées en vue de former la Direction générale de la revue des programmes. En octobre 1986, elles ont été dissociées de nouveau et le service d'évaluation des programmes a été confié à la Direction générale de la politique. La Direction de la revue a été rebaptisée la Direction générale de vérification des opérations et elle a comme responsabilités l'assurance de la qualité et la vérification interne. Le mandat de cette direction générale a été déterminé au moment où nous terminions notre suivi. Devant l'importance de ces modifications, nous avons décidé qu'il serait opportun d'examiner les services de vérification et de l'assurance de la qualité lors d'une de nos prochaines vérifications.

16.137 Dans le cas de l'évaluation de programmes, nous avons simplement procédé à un examen général des mesures qu'a prises la Direction de l'évaluation en réponse à nos observations de 1985. Nous avons conclu qu'il y avait encore lieu d'améliorer le processus de préparation du plan d'évaluation global du MEIR, et de veiller à ce que la direction examine les évaluations effectuées.

LA CATÉGORIE DE LA GESTION

LA CATÉGORIE DE LA GESTION

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	17.1
Étendue de la vérification et méthodologie	17.6
Cadres législatif et administratif	17.14
La définition et la composition de la Catégorie de la gestion	17.26
Composition de la Catégorie de la gestion	17.29
Absence de définition claire et uniforme de «personnel de gestion»	17.32
Les effets	17.34
Pratiques d'évaluation des emplois de la Catégorie de la gestion	17.44
Transposition des postes à la Catégorie de la gestion	17.46
Coûts et effets de la transposition	17.48
Pratiques d'évaluation des emplois après la transposition	17.52
Normes d'évaluation incomplètes	17.54
Absence de formation et de participation des gestionnaires	17.55
Insuffisance des ressources et lacunes dans la formation des spécialistes	17.56
Certaines caractéristiques du Plan d'évaluation des postes ne sont pas utilisées	17.60
Délimitation douteuse des niveaux de classification	17.62
Insuffisance de l'information de gestion	17.63
Insuffisance du contrôle du suivi, de la revue et de la vérification	17.64
Les effets des pratiques d'évaluation des emplois	17.66
Administration des traitements et autres pratiques de rémunération	17.73
Compression et inversion salariales	17.75
Causes possibles de la compression et de l'inversion salariales	17.86
Pratiques de gestion du rendement	
Examen du rendement et évaluation des employés	17.101
Rémunération au rendement	17.104
Solution des problèmes de rendement	17.116
Les effets des pratiques de gestion du rendement	17.121

Paragraphe

Pratiques de ressourcement 17.126
Pratiques de dotation 17.129
Planification des ressources humaines et activités connexes 17.138
Les effets des pratiques de ressourcement 17.146

L'obligation de rendre compte pour la Catégorie de la gestion
Rôles et responsabilités 17.151
L'obligation de rendre compte des résultats 17.158

Conclusions 17.168

Pièces

17.1 Sondage auprès des cadres de la Direction (EX) et des cadres de la Gestion supérieure (SM) sur les principales pratiques de gestion des ressources humaines de la Catégorie de la gestion
17.2 Cadre administratif pour la Catégorie de la gestion
17.3 Répartition de la population de la Catégorie de la gestion selon le niveau et les titres les plus répandus (1986)
17.4 Exemple d'une équipe de gestion
17.5 Répartition des résultats de l'évaluation des postes aux niveaux EX 1 et 2

17

LA CATÉGORIE DE LA GESTION

Introduction

17.1 Les 4 300 membres de la Catégorie de la gestion aux niveaux de la Direction (EX) et de la Gestion supérieure (SM) gèrent une vaste gamme de programmes gouvernementaux dans plus de 65 ministères et organismes et (ou) agissent à titre de conseillers auprès des sous-ministres et, par leur entremise, auprès des ministres au sujet de ces programmes. Les membres de la Catégorie de la gestion ont également le mandat de diriger et de guider plus de 217 000 fonctionnaires. De plus, ils sont les principaux responsables de l'administration du budget du gouvernement fédéral, qui dépasse les 100 milliards de dollars.

17.2 Plusieurs rapports et études ont traité de la gestion du personnel supérieur dans la Fonction publique depuis 25 ans. Par exemple, la Commission royale d'enquête (Glassco) sur l'organisation du gouvernement (1962), le Rapport (Finkelman) sur les relations de travail dans la Fonction publique du Canada (1974), la Commission royale d'enquête (Lambert) sur la gestion financière et l'imputabilité (1979) et le Rapport du Comité spécial (d'Avignon) sur l'examen de la gestion du personnel et du principe du mérite (1979) ont exprimé un certain nombre de préoccupations, dont les suivantes :

-l'absence d'une équipe de gestion suffisante et distincte;

-la nécessité de donner aux sous-chefs plus de pouvoirs et plus de liberté de manoeuvre pour la gestion de leurs ressources humaines supérieures, d'une manière qui leur permette de rendre compte de l'utilisation de ces pouvoirs; et

-le peu d'attention porté à la gestion des ressources humaines et l'absence de politiques adéquates en cette matière pour le personnel supérieur.

17.3 Devant ces préoccupations et d'autres encore, le président du Conseil du Trésor annonçait, en juillet 1980, un projet de création d'une Catégorie de la gestion devant servir d'assise à l'amélioration de la gestion dans la fonction publique. Il s'agissait essentiellement :

-de renforcer le sentiment d'appartenance à une communauté de gestionnaires et de donner plus de force au concept de gestion;

-de donner plus de latitude aux sous-ministres pour le déploiement et le perfectionnement de leur équipe de gestion, ce qui favoriserait ainsi l'utilisation et le perfectionnement optimums des ressources de gestion tout en permettant aux sous-chefs de rendre compte de leurs actions;

-d'établir une approche conceptuelle, commune et uniforme pour l'évaluation des emplois et la rémunération des gestionnaires laquelle permettra de différencier entre les gestionnaires ayant un rendement élevé et ceux de rendement médiocre, et incitera ainsi les gestionnaires à porter au maximum leur efficience et leur efficacité;

-d'instituer des pratiques plus rigoureuses de sélection et de promotion;

-d'améliorer la planification des ressources humaines et des carrières et d'établir un programme de formation pour les gestionnaires.

Des systèmes d'information de gestion nouveaux et améliorés devaient favoriser l'atteinte de ces objectifs.

17.4 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique ont mené une vaste campagne d'information pour faire part de ces initiatives aux futurs membres de la Catégorie de la gestion. La création et la gestion de la Catégorie de la gestion ont eu lieu dans un environnement caractérisé par des restrictions budgétaires et un resserrement des contrôles exercés par le gouvernement, relativement à la taille de la fonction publique.

17.5 Il y a maintenant près de sept ans que le Cabinet a décidé de créer la Catégorie de la gestion. Étant donné le rôle déterminant que joue ce groupe dans l'efficacité et l'efficience de la Fonction publique, nous avons examiné certains des principaux programmes, systèmes et pratiques de gestion des ressources humaines de la Catégorie de la gestion afin de déterminer dans quelle mesure les objectifs fixés par le gouvernement en 1980, pour la Catégorie de la gestion ont été atteints, et si ces programmes, systèmes et pratiques reflètent une bonne valeur en contrepartie de l'argent dépensé.

Étendue de la vérification et méthodologie

17.6 Notre vérification a porté sur les politiques, programmes et pratiques concernant les groupes de la Direction et de la Gestion supérieure. Nous avons touché la gestion du changement organisationnel, l'évaluation des emplois, la rémunération, le ressourcement et les pratiques connexes (planification des ressources humaines, dotation, formation, cheminement des carrières, et counseling). La vérification a aussi porté sur la gestion du rendement des cadres de la Direction et de la Gestion supérieure et sur la qualité des contrôles du nombre de fonctionnaires supérieurs. Les pratiques de gestion des ressources humaines concernant les personnes nommées par le gouverneur en conseil n'ont pas fait l'objet de notre vérification.

17.7 Nous avons effectué une recherche auprès d'organismes du secteur public et du secteur privé pour examiner et discuter de leurs politiques et pratiques en

matière de gestion des ressources humaines pour leurs cadres de gestion. Les résultats de cette recherche nous ont aidés à définir des pratiques acceptables de gestion des ressources humaines pour le personnel supérieur.

17.8 Nous avons analysé les cadres législatif et administratif de la Catégorie de la gestion. Nous avons aussi examiné les politiques, les programmes et les systèmes du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la Commission de la Fonction publique pour la Catégorie de la gestion. Enfin, nous avons examiné la façon dont six ministères administrent ces politiques et ces programmes.

17.9 Notre méthodologie a comporté une revue de la documentation, pertinente, des études de cas et des entrevues avec un échantillon représentatif de cadres de la Direction et de la Gestion supérieure dans les six ministères. Nous avons également interviewé 13 sous-chefs et fonctionnaires de niveau équivalent et plusieurs anciens fonctionnaires familiers avec les programmes de la Catégorie de la gestion.

17.10 Nous avons élaboré des critères de verification, lesquels ont été revus et acceptés par les organismes centraux, au début de la phase de l'examen de vérification.

17.11 Nous avons distribué un questionnaire à tous les membres de la Catégorie de la gestion afin de recueillir de l'information sur leur participation aux programmes et pratiques de gestion des ressources humaines de la Catégorie de la gestion qui faisaient l'objet de notre vérification, et sur les perceptions qu'ils s'en font. Soixante-neuf pour cent des membres de la Catégorie ont retourné leur questionnaire, comme on le voit à la pièce 17.1. Les renseignements ainsi recueillis ont servi à corroborer les constatations découlant de l'examen que nous avions effectué dans les six ministères et les organismes centraux.

17.12 Dans le but de déceler tout biais dans les résultats de l'enquête, nous avons procédé à un sondage téléphonique de suivi auprès de 267 cadres de Direction et de la Gestion supérieure choisis au hasard. Cela nous a permis d'établir que les résultats de l'enquête n'auraient pas été modifiés de façon significative si les non-répondants avaient rempli le questionnaire. Les répondants du ministère des Affaires extérieures ont été exclus des statistiques utilisées dans le présent chapitre en raison des pratiques distinctes de gestion des ressources humaines qui ont cours au sein de ce ministère.

17.13 Nous ne présentons ici que les résultats les plus significatifs de notre vérification. Nous avons présenté en détail toutes nos constatations et observations aux personnes qui, dans les organismes centraux, sont directement responsables des programmes, politiques et pratiques de gestion des ressources humaines de la Catégorie de la gestion.

Cadres législatif et administratif

17.14 En vertu de la Loi sur l'administration financière, le Conseil du Trésor est l'employeur et le responsable de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, sous réserve des directives du Cabinet. Ainsi, il détermine les besoins en ressources humaines, la rémunération, les avantages sociaux, les heures de travail, la formation et le perfectionnement, la classification des postes et des employés, et l'attribution de récompenses pour un rendement exceptionnel. Les nominations de fonctionnaires et de non-fonctionnaires à des postes de la fonction publique sont la responsabilité de la Commission de la Fonction publique.

17.15 Le Secrétariat du Conseil du Trésor aide le Conseil du Trésor à définir les objectifs, les politiques et les procédures de gestion des ressources humaines pour le personnel de la Catégorie de la gestion et le personnel supérieur des autres catégories.

17.16 La Commission de la Fonction publique a l'obligation de rendre compte au Parlement de l'application du principe du mérite et des fonctions connexes, comme l'audition des appels et l'exécution de certains types d'enquêtes. Elle donne des directives aux ministères pour ce qui est des nominations qu'ils effectuent en vertu des pouvoirs qu'elle leur délègue et elle appuie la planification des ressources humaines dans les ministères. On s'attend à ce que la Commission de la Fonction publique, en faisant les nominations ou en y pourvoyant, tienne compte des objectifs et des politiques de gestion du Conseil du Trésor ainsi que des directives gouvernementales d'ensemble émanant du Cabinet. En vertu des pouvoirs délégués par le Conseil du Trésor, la Commission assure l'orientation en gestion, administre d'autres programmes de formation ainsi que des programmes de perfectionnement pour gestionnaires, tels que Cours et affectations de perfectionnement (CAP) et Échanges Canada. En outre, la Commission appuie les programmes d'action positive des ministères.

17.17 Par le biais d'un système de pouvoirs délégués par le Conseil du Trésor, les sous-chefs sont les premiers responsables de la planification des ressources humaines et de la relève, de la formation, du perfectionnement, de l'appréciation du rendement et de l'évaluation des employés, et du counseling pour la Catégorie de la gestion. Les ministères sont aussi responsables de la mise en oeuvre et de l'administration des autres politiques et programmes du Conseil du Trésor, telles la rémunération, la rémunération au rendement, l'action positive et les conditions d'emploi pour le personnel de la Catégorie de la gestion. Les sous-chefs n'ont pas la délégation de pouvoirs en matière de classification des postes de la Catégorie de la gestion, à quelque niveau que ce soit. Cependant, ils se sont vu déléguer le pouvoir d'organiser leur ministère jusqu'au niveau 3 du groupe de la Direction.

17.18 Par délégation de la Commission de la Fonction publique, les sous-chefs ont le pouvoir de déployer les membres de la Catégorie de la gestion au sein de leur ministère, pourvu que le niveau de l'employé ne change pas. Toutes les autres

nominations pour la Catégorie de la gestion sont effectuées par la Commission de la Fonction publique.

17.19 Pour mieux s'acquitter de leurs responsabilités à l'égard de la Catégorie de la gestion, le gouvernement et les organismes centraux comptent sur les conseils et l'appui d'un certain nombre d'organismes de coordination et de consultation (voir la pièce 17.2).

17.20 Le Groupe consultatif de la rémunération du personnel de direction dans la Fonction publique, constitué de représentants du secteur privé, donne des avis et fait des recommandations au premier ministre sur la rémunération de la Catégorie de la gestion et sur les sujets connexes.

17.21 Le Comité de hauts fonctionnaires chargé du personnel de direction, qui est formé de sous-ministres et de chefs d'organismes centraux, fournit des avis et des renseignements au greffier du Conseil privé au sujet d'éventuelles nominations par le gouverneur en conseil, du rendement des sous-chefs et des autres politiques de gestion des ressources humaines touchant le personnel supérieur.

17.22 Le Conseil de la formation du personnel, formé de sous-ministres et de représentants des organismes centraux, appuie le Conseil du Trésor sur tout sujet touchant la formation de la fonction publique et des gestionnaires. Le Conseil de la formation du personnel, appuyé par le Comité de la formation en gestion, est formé de sous-ministres adjoints et de fonctionnaires de niveau équivalent. Le Comité de la formation en gestion s'occupe exclusivement des questions de formation en gestion.

17.23 Le Comité consultatif supérieur du Conseil du Trésor, qui se situe au niveau des sous-chefs, donne des avis au Conseil du Trésor sur les grandes questions de politique de gestion, et notamment sur des questions administratives qui ont trait à la gestion des ressources humaines, comme les déplacements et les déménagements.

17.24 En outre, le Comité de coordination de la Catégorie de la gestion, constitué de représentants du Conseil du Trésor et d'autres organismes centraux, assure la coordination et fournit des avis au sous-secrétaire à la Direction de la politique du personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor sur des questions concernant les changements de structure touchant le personnel de la Catégorie de la gestion et sur d'autres sujets connexes.

17.25 Le Comité consultatif du personnel supérieur donne des avis à la Commission de la Fonction publique sur les nominations au niveau de sous-ministre adjoint et aux niveaux équivalents (EX 4, 5). D'autres comités, tels que le Comité de planification et de perfectionnement du personnel supérieur et le Comité consultatif

supérieur pour le ressourcement en agents financiers, conseillent et aident les sous-chefs ou d'autres cadres supérieurs lors de la sélection pour des postes supérieurs qui exigent des connaissances spécialisées en matière de personnel ou de finances.

La définition et la composition de la Catégorie de la gestion

17.26 Avant la création de la Catégorie de la gestion, les postes de gestion de niveau supérieur dans la fonction publique étaient essentiellement ceux de la Catégoire de la haute direction (SX). Les autres postes de gestion étaient répartis entre quelque 55 groupes et niveaux professionnels, chaque groupe ayant son propre plan d'évaluation des emplois et de rémunération. Par conséquent, la valeur relative du contenu professionnel de ces postes de gestion de niveau supérieur n'était pas connue et ne pouvait donc faire l'objet de comparaisons. La répartition des postes de gestion au sein d' un si grand nombre de groupes professionnels était perçue comme une entrave à la création d'une équipe de gestion cohérente et clairement définie. Cette répartition ne reconnaissait pas le continuum des responsabilités de gestion entre les niveaux supérieurs de ces groupes professionnels et la Catégorie de la haute direction.

17.27 La Catégorie de la gestion visait à regrouper tous les postes comportant des responsabilités de gestion dans un même plan d'évaluation des emplois. Ce plan devait constituer l'assise d'une approche intégrée et coordonnée de la gestion des ressources humaines pour les gestionnaires.

17.28 L'objectif initial était de regrouper la Haute direction (SX1 à 4), les niveaux supérieurs de la Catégorie de l'administration et du service extérieur et de la Catégorie scientifique et professionnelle, et les niveaux supérieurs de certains des groupes de la Catégorie technique. Les gestionnaires des autres niveaux devaient y entrer progressivement pour former une équipe de gestion globale de 10 000 cadres et plus. Les médecins et les avocats occupant un poste de niveau inférieur à celui de sous-ministre adjoint ne devaient pas être du nombre en raison de leur spécialisation et de leur rémunération.

Composition de la Catégorie de la gestion

17.29 La création de la Catégorie de la gestion permettait de regrouper dans un plan commun d'évaluation des emplois un grand nombre des postes existants de niveau supérieur. Au 31 décembre 1986, selon les dossiers de la Commission de la Fonction publique, la Catégorie de la gestion comptait 4 351 personnes (pièce 17.3), alors qu'avant la création de la Catégorie, on comptait environ 1 300 membres de la Haute direction. La Catégorie de la gestion représente maintenant quelque 2 p. 100 de la fonction publique et elle coûte plus de 288 millions de dollars en dépenses salariales.

17.30 La Catégorie de la gestion ne représente qu'une partie de la plupart des équipes de gestion ministérielles. Ainsi, plusieurs personnes dont les taux de

rémunération se comparent à ceux des cadres de la Direction et de la Gestion supérieure («niveaux équivalents de rémunération») occupent toujours des postes dans des groupes et à des niveaux qui devaient être transposés en bloc à la Catégorie de la gestion. Selon les statistiques du Secrétariat du Conseil du Trésor, au moins 805 personnes occupent des postes de niveaux équivalents de rémunération. Sur ce nombre, 248, ou 31 p. 100, échappent à la négociation collective et d'autres, qui font partie des unités de négociation, semblent avoir des responsabilités de gestion. Depuis la création de la Catégorie de la gestion, on a révisé, modifié ou aboli les niveaux supérieurs de quelque 11 groupes professionnels. Les normes de classification pour les groupes et niveaux professionnels qui devaient êtres transposés à la Catégorie de la gestion n'ont pas toutes été révisées et la délégation de pouvoirs n'a pas été complètement retirée, ce qui a permis la création de nouveaux postes de «niveaux équivalents de rémunération». Dans un des six ministères vérifiés, la Catégorie de la gestion représente un peu moins de 50 p. 100 de l'équipe des gestionnaires au niveau supérieur.

17.31 Le plan visant à étendre progressivement la Catégorie de la gestion aux postes de gestion de niveaux inférieurs est resté sans suite. Les changements requis et prévus à la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique qui auraient facilité la définition et le processus de désignation des «personnes préposées à la gestion ou à des fonctions confidentielles» n'ont pas eu lieu. En outre, les échelles de traitement de groupes à l'extérieur de la Catégorie de la gestion ont, dans certains cas, progressé plus vite que celles de la Catégorie de la gestion, de sorte qu'avant de pousser plus loin l'expansion de la Catégorie de la gestion, il faudrait mettre en oeuvre des modalités spéciales pour éviter les pertes de traitement. Dans les six ministères vérifiés, nous avons trouvé de nombreux employés avec des responsabilités de gestion qui ne sont pas dans la Catégorie de la gestion (pièce 17.4) et qui, dans certains cas, sont syndiqués.

Absence de définition claire et uniforme de «personnel de gestion»

17.32 Notre examen des politiques et des pratiques des organismes centraux relativement à la Catégorie de la gestion n'a pas permis de dégager de définition claire et uniforme de «personnel de gestion» qui puisse servir ou qui ait déjà servi de base à l'élaboration de politiques et de programmes de gestion des ressources humaines et à leur application à l'équipe de gestion au niveau supérieur. Il existe plusieurs définitions, mais elles ne sont pas uniformes. Ainsi, la « collectivité de la Catégorie de la gestion», qui sert à limiter le nombre de postes au niveau supérieur que le Conseil du Trésor attribue aux ministères, englobe autant les postes de la Catégorie de la gestion que ceux de « niveaux équivalents de rémunération», dont bon nombre sont remplis par des membres d'unités de négociation. Mais le Décret approuvant l'exclusion de la Catégorie de la gestion, qui permet généralement aux sous-chefs de déployer du personnel sans tenir compte de toutes les contraintes habituelles du système de dotation, s'applique exclusivement au personnel de la Catégorie de la gestion. D'autres politiques, comme la politique sur les congés annuels, s'appliquent au personnel de la Catégorie de la gestion et à tous les «employés exclus ou non représentés» (c'est-à-dire aux employés

non visés par la négociation collective à des niveaux particuliers de divers groupes professionnels).

17.33 La vérification effectuée au sein des organismes centraux nous a permis de constater qu'il n'y avait pas de point de vue unanime à savoir si la Catégorie de la gestion constitue ou devrait constituer une ressource pour l'ensemble de la fonction publique et (ou) pour le ministère, sauf dans le cas des personnes qui sont au niveau de sous-ministre adjoint ou à un niveau équivalent, ces dernières étant perçues surtout comme une ressource pour l'ensemble de la fonction publique.

Les effets

17.34 L'absence de définition claire et uniforme de ce qui constitue le «personnel de gestion» dans les ministères et dans la fonction publique influe directement sur la mesure dans laquelle les personnes peuvent s'identifier à la gestion au niveau de l'ensemble du gouvernement ou du ministère.

17.35 La latitude dont jouissent les sous-chefs pour déployer le personnel de gestion est limitée, en ce sens que le Décret approuvant l'exclusion de la Catégorie de la gestion ne s'applique qu'aux effectifs de la Catégorie de la gestion.

17.36 L'efficience et l'efficacité des autres politiques, programmes et pratiques de gestion des ressources humaines, comme la sélection, la formation et le perfectionnement, la rémunération et la rémunération au rendement, en sont aussi compromises parce que, en partie, elles découlent du principe que les personnes qui accomplissent des fonctions de gestion partagent les mêmes valeurs, connaissances, aptitudes et intérêts. À titre d'exemple, lors de la création de la Catégorie de la gestion, on devait mettre l'accent sur une plus grande rigueur des pratiques de sélection afin de garantir un niveau minimal d'expérience de gestion et de compétence lors de l'entrée ou de la promotion dans les rangs des gestionnaires. La Commission de la Fonction publique a bien élaboré un projet de lignes directrices en matière de sélection qui exigeaient des qualités communes minimales pour la gestion, mais on a dû renoncer à les appliquer en raison d'un besoin en matière de connaissances et d'aptitudes spécialisées et en raison des différences marquées qui caractérisent les postes de la Catégorie de la gestion. Par exemple, 14 p. 100 des répondants à notre questionnaire du groupe de la Gestion supérieure ont affirmé ne pas s'être vu attribuer de ressources (en dollars ou en personnel) pour 1986-1987. En comparaison, 23 p. 100 des répondants du même niveau disent superviser ou diriger entre 51 et plus de 500 personnes.

17.37 Compte tenu également du principe qu'il fallait un tronc commun de connaissances et d'aptitudes pour la gestion aux divers niveaux de la Catégorie de la gestion, on a établi en 1981 des programmes d'orientation obligatoires à l'intention des membres de la Catégorie de la gestion. Cependant, nous avons constaté aussi que les

études, l'expérience, les connaissances et les aptitudes requises pour des postes de même niveau varient considérablement. Ainsi, certains postes exigent un titre professionnel (en comptabilité, par exemple) ou un grade universitaire dans une discipline scientifique, alors que d'autres ne présentent aucune exigence de cette nature. Après évaluation des programmes d'orientation, le Secrétariat du Conseil du Trésor a formulé 20 recommandations. Selon les dossiers du Secrétariat du Conseil du Trésor, 18 ont eu une suite. Les recommandations encore à l'étude concernent l'exemption de la formation obligatoire de certains gestionnaires qui ont été transposés à la Catégorie et la nécessité de restructurer le contenu des cours en fonction des divers niveaux de connaissances et d'aptitudes exigés des employés de la Catégorie de la gestion. Bien que la Commission de la Fonction publique ait déclaré avoir eu l'intention de restructurer les programmes d'orientation, les responsables ne sont toujours pas parvenus à une entente quant au contenu des programmes.

17.38 Selon les gestionnaires des ministères et les fonctionnaires des organismes centraux que nous avons interviewés, il ne se fait pas suffisamment de planification des ressources humaines et des carrières à l'échelle de la fonction publique pour les niveaux supérieurs. Cependant, les avis étaient partagés sur l'étendue et la nature d'une telle planification car, sauf au niveau de sous-ministre adjoint et au niveau équivalent, on ne s'entend pas sur la question de savoir si la Catégorie de la gestion constitue une ressource pour l'ensemble de la fonction publique et (ou) pour le ministère.

17.39 À notre avis, on ne parviendra pas à améliorer les nombreux programmes de la Catégorie de la gestion tant qu'on n'aura pas pris de décisions fondamentales sur des questions comme la définition et la composition de la Catégorie de la gestion et la mesure dans laquelle le personnel de la Catégorie de la gestion constitue une ressource pour l'ensemble du gouvernement et (ou) pour le ministère et exige un tronc commun de connaissances et d'aptitudes.

17.40 La création de la Catégorie de la gestion date presque de sept ans. Étant donné les nombreux changements survenus au cours de cette période et qui ont touché les cadres (c'est-à-dire changements de gouvernement, réductions d'effectifs, etc.), nous sommes d'avis qu'il faut procéder à une revue des objectifs et des programmes de la Catégorie de la gestion pour s'assurer qu'ils répondent aux besoins actuels de la fonction publique.

17.41 Le Conseil du Trésor devrait préciser la définition et la composition de la Catégorie de la gestion, et notamment la mesure dans laquelle elle constitue une ressource pour l'ensemble de la fonction publique et (ou) pour le ministère.

17.42 Ce faisant, il devrait tenir compte des objectifs et des priorités du gouvernement pour la fonction publique ainsi que des besoins des ministères et

de l'ensemble de la fonction publique pour une équipe de gestion clairement distincte et cohérente.

17.43 Il faut réévaluer les programmes, les systèmes et les politiques de la Catégorie de la gestion pour les harmoniser avec la définition et la composition révisées.

Pratiques d'évaluation des emplois de la Catégorie de la gestion

17.44 L'un des objectifs de la Catégorie de la gestion consistait à établir une approche conceptuelle commune et uniforme vis-à-vis la rémunération, par l'introduction d'un système de classification uniforme pour tous les gestionnaires, afin d'établir une relativité interne entre les postes de la Catégorie de la gestion. L'atteinte de cet objectif est largement tributaire de l'intégrité et de l'uniformité avec lesquelles le Plan d'évaluation des postes de la Catégorie de la gestion, soit le système qui sert actuellement à déterminer la valeur relative et le niveau de classification des postes de la Catégorie de la gestion, est appliqué.

17.45 Les résultats de l'évaluation des emplois servent également de base à la comparaison de la rémunération de la Catégorie de la gestion avec celle des autres secteurs de l'économie. Par conséquent, il est indispensable d'appliquer le Plan d'évaluation des postes de manière à permettre des comparaisons efficaces de la rémunération.

Transposition des postes à la Catégorie de la gestion

17.46 La méthode d'évaluation des emplois utilisée pour l'ancienne Catégorie de la haute direction était contre-indiquée pour la Catégorie de la gestion. Après examen de diverses options, le Conseil du Trésor a décidé d'instaurer une méthode d'évaluation des emplois très répandue dans les autres secteurs de l'économie. Cette méthode d'évaluation des emplois permettait de meilleures comparaisons de la rémunération avec celle de ces autres secteurs.

17.47 La création de la nouvelle Catégorie de la gestion s'est faite par étapes. La première étape (1980-1981) a été la transposition des postes de la Catégorie de la haute direction et des postes «équivalents», y compris les postes les plus élevés d'agents du service extérieur. La deuxième étape (1981-1982) a porté essentiellement sur la transposition des postes de niveau supérieur de la Catégorie scientifique et professionnelle, de la Catégorie de l'administration et du service extérieur et des postes de niveau supérieur de certains groupes professionnels de la Catégorie technique. Il a fallu une troisième étape pour achever la transposition de certains postes d'agents du service extérieur au ministère des Affaires extérieures. Cette étape a fait l'objet d'un exercice distinct qui s'est terminé en 1984.

Coûts et effets de la transposition

17.48 La transposition des postes à la Catégorie de la gestion a consisté à réévaluer plus de 4 500 postes, à un coût estimatif de 10 millions de dollars, sur une période de cinq ans.

17.49 Le processus suivi pour la transposition des postes à la Catégorie dans la gestion a donné lieu à d'importantes variations dans la façon dont le Plan d'évaluation des postes de la Catégorie de la gestion a été appliqué entre les ministères et au sein des ministères. Malgré l'envergure de l'opération, nous nous serions attendus que, compte tenu du temps écoulé depuis la transposition, ces écarts soient corrigés. Nous avons plutôt constaté qu'un grand nombre ne le sont toujours pas.

17.50 Le manque d'uniformité dans l'application du Plan d'évaluation des postes de la Catégorie de la gestion au moment de la transposition a joué contre l'établissement d'une relativité interne entre les postes de la Catégorie de la gestion et contre la «comparabilité» de la rémunération avec celles des autres secteurs de l'économie. Ainsi, en raison des pratiques particulières de gestion des ressources humaines et de certaines faiblesses lors du processus de transposition, les résultats de l'évaluation des postes au ministère des Affaires extérieures se sont avérés différents de ceux obtenus dans les autres ministères. En conséquence, le Secrétariat du Conseil du Trésor a exclu, des comparaisons de rémunération avec l'extérieur, tous les postes des Affaires extérieures au niveau 1 du groupe de la Direction, même si ces postes représentent 20,5 p. 100 de l'ensemble des postes de la Catégorie de la gestion au niveau 1 du groupe de la Direction. Ainsi, la base de comparaison de la rémunération avec celle d'organismes de l'extérieur n'est pas représentative de la Catégorie de la gestion dans son ensemble et elle remet en cause l'inclusion des postes des Affaires extérieures dans la Catégorie de la gestion.

17.51 Les résultats de la transposition ont eu un effet négatif sur le moral des employés, particulièrement au sein du groupe de la Gestion supérieure. Certains membres de la Catégorie de la gestion ont dû être rémunérés à leurs anciens niveaux de traitement parce que ceux-ci étaient plus élevés que ceux de leurs nouveaux postes dans la Catégorie de la gestion (protection salariale). Ainsi donc, les échelles de traitement de certains subalternes ont grandement chevauché ou dépassé celles des membres de la Catégorie de la gestion de qui ils relevaient (compression et inversion salariales). Cela a eu un effet négatif sur l'acceptation de la Catégorie de gestion et sur l'intérêt à s'y joindre.

Pratiques d'évaluation des emplois après la transposition

17.52 De bonnes pratiques d'évaluation des emplois assurent une relativité interne des postes et constituent la base d'une administration équitable des traitements.

À cette fin, il faut qu'un personnel compétent, ayant la formation et l'expérience de l'utilisation des normes, et connaissant parfaitement l'organisation et le poste à évaluer, applique des normes valides d'évaluation des postes de façon équitable et uniforme.

17.53 Nous avons relevé de graves lacunes dans la gestion, le fonctionnement et le maintien du système d'évaluation des emplois de la Catégorie de la gestion.

Normes d'évaluation incomplètes

17.54 Un élément crucial de la méthode d'évaluation des emplois choisie pour évaluer les postes de la Catégorie de la gestion est l'existence de postes clés (postes-repères) qui, bien évalués et classifiés, servent de repères pour l'évaluation des postes. Bien que des postes-repères pour la Catégorie de la gestion aient été établis à l'origine, ils ne sont plus utilisés. Des experts-conseils ont signalé des lacunes dans ce domaine au Secrétariat du Conseil du Trésor en 1985; cependant, jusqu'ici, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas remplacé ces postes-repères. Par conséquent, les décisions concernant l'évaluation des postes de la Catégorie de la gestion se prennent sans l'assurance supplémentaire que ces postes-repères donneraient normalement. L'existence de postes-repères pourrait faciliter l'uniformité dans l'évaluation des postes au sein des ministères et d'un ministère à l'autre.

Absence de formation et de participation des gestionnaires

17.55 Il y a une absence générale de formation et de participation des gestionnaires au processus d'évaluation des emplois de la Catégorie de la gestion, et ce, malgré la politique du Conseil du Trésor. Il s'ensuit que les gestionnaires n'assument pas l'initiative ou la responsabilité de maintenir l'uniformité dans l'application du Plan d'évaluation des postes. Cela entrave également leurs communications avec les spécialistes lors de l'évaluation des postes de la Catégorie de la gestion. La compréhension qu'ont les membres de la Catégorie de la gestion du plan d'évaluation des postes influe sur la mesure dans laquelle ils comprennent la nécessité d'avoir des descriptions de postes de haute qualité, sur l'importance d'assurer une uniformité dans les évaluations et sur la mesure dans laquelle ils acceptent les résultats de l'évaluation des postes.

Insuffisance des ressources et lacunes dans la formation des spécialistes

17.56 À bien des égards, ce sont les responsables de l'application du Plan d'évaluation des postes de la Catégorie de la gestion qui en déterminent l'efficacité et l'efficience.

17.57 Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas consacré suffisamment de ressources pour s'occuper du volume élevé d'activités de classification des emplois.

Pour corriger en partie cette situation, on emprunte ou on embauche les spécialistes de l'évaluation des emplois des ministères, ou encore des contractuels. Les spécialistes de l'évaluation des postes au Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaissent que cette pratique ne favorise peut-être pas la qualité et l'uniformité des résultats des évaluations d'emplois. On a aussi vu des cas où il a fallu trois mois et plus pour obtenir des décisions d'évaluation d'emplois de la Catégorie de la gestion, nuisant ainsi au bon fonctionnement des ministères. L'insuffisance de ressources n'aide pas non plus le Secrétariat du Conseil du Trésor à analyser et à corriger les lacunes qui lui ont été signalées avec le temps.

17.58 Même si les ministères n'ont pas la délégation de pouvoirs pour classifier les postes de la Catégorie de la gestion, ils ont la responsabilité de préparer et de soumettre les descriptions de postes, les justifications des évaluations des emplois et des recommandations au Secrétariat du Conseil du Trésor. Les spécialistes de l'évaluation des postes des ministères n'ont pas toujours reçu la formation dont ils auraient eu besoin, sur le Plan d'évaluation des postes de la Catégorie de la gestion, pour pouvoir donner des avis éclairés à la haute direction des ministères, pour préparer une documentation de qualité et pour établir une liaison efficace avec le Secrétariat du Conseil du Trésor. À l'heure actuelle, la formation prescrite pour l'accréditation des spécialistes de l'évaluation des emplois comprend une séance d'une demi-journée sur le Plan d'évaluation des postes de la Catégorie de la gestion; on n'exige aucune formation en cours d'emploi.

17.59 Les lacunes dans la formation des spécialistes de l'évaluation des postes des ministères ont, par effet d'entraînement, créé chez les gestionnaires certaines idées fausses sur le Plan d'évaluation des postes. Par exemple, on croit généralement qu'il doit y avoir un écart de deux niveaux entre patrons et subalternes dans la Catégorie de la gestion. Bien que cet écart puisse être opportun et justifié dans certains cas, il y en a d'autres où un tel écart serait inopportun ou injustifié.

Certaines caractéristiques du Plan d'évaluation des postes ne sont pas utilisées

17.60 Certaines caractéristiques inhérentes à la méthode d'évaluation des emplois conçues pour fournir un mécanisme efficace de poids et contre-poids pour évaluer la fiabilité et l'uniformité des résultats de l'évaluation des postes ne sont pas utilisées, même si c'est en partie à cause de l'existence de ces caractéristiques que la méthode a été choisie. Utilisant certaines de ces caractéristiques, notre Bureau a effectué un essai sur ordinateur qui a révélé que tous les postes de la Catégorie de la gestion sauf deux présentent le même niveau d'exigences en matière de compétences en relations humaines. Ces résultats sont étonnants étant donné les vastes différences dans la nature des responsabilités qui existent entre les postes de la Catégorie de la gestion. L'essai a aussi révélé que les résultats de l'évaluation des postes de la Catégorie de la gestion ne reconnaissent que dans deux cas l'exigence de «maîtrise exceptionnelle» ou de «compétence éminente» dans les disciplines scientifiques ou spécialisées, même si un certain nombre de postes de conseillers en politiques et de

postes exigeant un niveau élevé de connaissances spécialisées ont été absorbés dans la Catégorie de la gestion.

17.61 Si l'on n'utilise pas l'ensemble des caractéristiques de la méthode d'évaluation des postes, l'efficacité du Plan d'évaluation des postes s'en trouve réduite, puisque certains secteurs où un manque d'uniformité est toujours possible ne sont même pas étudiés. Par exemple, si la profondeur des connaissances qu'exigent certains postes n'est pas bien prise en compte, cela pourrait donner lieu à une sous-évaluation d'un certain nombre de postes de la Catégorie de la gestion.

Délimitation douteuse des niveaux de classification

17.62 À l'heure actuelle, le groupe de la Direction compte cinq niveaux et celui de la Gestion supérieure, un seul. Le niveau de chaque poste de la Catégorie de la gestion est déterminé par le processus d'évaluation des emplois, qui attribue une valeur numérique totale. Cette valeur numérique détermine le niveau de classification du poste. Par exemple, tous les postes qui entrent dans la fourchette de 835 à 1 055 points sont classifiés dans le groupe de la Gestion supérieure. Pour diverses raisons, les deux branches de la fourchette qui délimitent les niveaux ne sont pas définies selon les pratiques normales de rémunération. On a observé un pourcentage disproportionné de postes (jusqu'à 40 p. 100 et plus à certains niveaux) avec le nombre minimal de points pour un niveau donné (pièce 17.5). Ce pourcentage a augmenté depuis 1985, ce qui porte à croire que l'on «étire» certaines évaluations pour répondre aux exigences du niveau.

Insuffisance de l'information de gestion

17.63 Pour gérer efficacement le système d'évaluation des emplois, il est essentiel de disposer de renseignements à jour et exacts sur les postes et les résultats d'évaluation des postes de la Catégorie de la gestion. Cela est non moins essentiel pour d'autres activités telles que la dotation et le contrôle des effectifs de la Catégorie de la gestion. Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a fait savoir que le Système d'information sur le personnel supérieur, créé en 1981 pour donner de l'information sur la Catégorie de la gestion (y compris les résultats d'évaluation des postes et les décisions de classification), comportait des lacunes de conception, qu'il était coûteux et inefficace, si bien qu'il n'a pas connu l'évolution qu'on avait prévue. Le Secrétariat du Conseil du Trésor l'a remplacé par des applications de micro-informatique qui, selon lui, ont permis de ramener les frais d'exploitation directe de 200 000 à environ 20 000 par an. Bien que nous reconnaissions les efforts qu'a faits le Secrétariat du Conseil du Trésor pour réaliser des améliorations sur ce plan, nous croyons toujours à la nécessité de corriger les graves lacunes que présente la qualité de l'information. Par exemple, le Secrétariat du Conseil du Trésor a été incapable de maintenir des renseignements fiables sur les changements du personnel et des postes de la Catégorie de la gestion. Sans ces renseignements, on ne peut faire respecter les limites imposées quant au nombre d'employés de niveau supérieur, y compris ceux de la Catégorie de la gestion.

Insuffisance du contrôle du suivi, de la revue et de la vérification

17.64 Les résultats de l'évaluation des postes de la Catégorie de la gestion ne font pas l'objet d'une revue systématique et périodique de leur validité.

17.65 Nous avons également constaté que les organismes centraux ne font pas de vérification de la classification des postes de la Catégorie de la gestion. En 1983, des experts-conseils et le personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor ont procédé à une revue ponctuelle des évaluations de postes de la Catégorie de la gestion. Les résultats de cette revue, communiqués en 1985, ont fait ressortir de sérieuses lacunes dans le fonctionnement et le maintien du système d'évaluation des postes de la Catégorie de la gestion. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a été sensibilisé à la nécessité de poursuivre les revues et à celle d'instituer des mesures de redressement, par exemple en établissant, en utilisant et en contrôlant rigoureusement les postes-repères, ainsi qu'en instituant un processus permanent de vérification des résultats des évaluations de postes de la Catégorie de la gestion. Cependant, nous avons noté peu de mesures correctives.

Les effets des pratiques d'évaluation des emplois

17.66 Il ressort de l'analyse de l'information du Conseil du Trésor que plus de 40 p. 100 des résultats de l'évaluation des postes de la Catégorie de la gestion (en excluant les Affaires extérieures) traduisaient un manque d'uniformité dans l'application du Plan, notamment entre ministères. Outre le fait que la délimitation des niveaux n'a pas été établie selon les pratiques normales de rémunération, une vérification des évaluations de postes de la Catégorie de la gestion ferait probablement ressortir un niveau élevé de surclassifications et de sous-classifications.

17.67 À notre avis, l'objectif recherché par le gouvernement, d'établir une relativité interne entre les postes de la Catégorie de la gestion, n'a pas été atteint.

17.68 Selon nos entrevues et les résultats de notre questionnaire, l'application non uniforme du Plan d'évaluation des postes de la Catégorie de la gestion, surtout entre ministères, est source de préoccupations. Selon les résultats de notre questionnaire, 62 p. 100 des répondants estimaient que le Plan d'evaluation des postes n'était pas appliqué uniformément d'un ministère à l'autre; 19 p. 100 jugeaient le contraire. Les autres étaient neutres.

17.69 Un certain nombre de personnes du groupe de la Gestion supérieure et au niveau 1 du groupe de la Direction percevaient que dans l'évaluation des postes, on ne tenait pas compte de toutes les exigences de leur poste et, par conséquent, elles estimaient que leur poste était mal classifié. Au niveau 1 du groupe de la Direction, 55 p. 100 jugeaient que leur classification était appropriée, et 45 p. 100, qu'elle ne l'était

pas. Parmi les répondants du groupe de la Gestion supérieure, 51 p. 100 étaient d'avis que leur poste était bien classifié, et 49 p. 100 estimaient qu'il était mal classifié.

17.70 Avant la création de la Catégorie de la gestion, les ministères avaient, par délégation, le pouvoir de classifier des postes dans la Catégorie de la haute direction (SX) jusqu'au niveau 2, inclusivement. Un certain nombre de membres du personnel de direction des ministères estimaient que le pouvoir de classifier certains postes de la Catégorie de la gestion devrait être redélégué aux ministères, tel que prévu. Cependant, les lacunes observées interdisent pour l'instant toute initiative en ce sens.

17.71 Au cours de notre vérification, le Secrétariat du Conseil du Trésor a pris certaines mesures pour corriger certaines des lacunes portées à son attention au fil du temps, et notamment l'absence de formation et l'absence d'uniformité dans les évaluations des postes. À notre avis, les autres lacunes relevées lors de notre vérification, comme l'absence de postes-repères et l'absence de vérification, doivent aussi être corrigées avant que l'on puisse espérer des améliorations sensibles du fonctionnement et de la gestion du système d'évaluation des emplois.

17.72 Il y aurait lieu d'améliorer les pratiques d'évaluation des postes pour la Catégorie de la gestion afin d'assurer la relativité interne entre les postes de la Catégorie de la gestion et d'établir une base solide pour l'administration équitable des traitements et pour la comparabilité de la rémunération avec celle d'organismes de l'extérieur.

Administration des traitements et autres pratiques de rémunération

17.73 La politique gouvernementale de rémunération pour la Catégorie de la gestion prévoit la comparaison des traitements et des avantages sociaux (rémunération totale) avec ceux des autres secteurs de l'économie jusqu'au niveau 1 du groupe de la Direction. Au delà du niveau 1 du groupe de la Direction, la politique prévoit des écarts adéquats entre les échelles de traitements.

17.74 L'hypothèse de départ était que la mise en oeuvre de cette politique, alliée aux modifications prévues à la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique qui auraient limité les augmentations de traitement adjugées par sentence arbitrale, finirait par permettre la relativité de la rémunération entre la Catégorie de la gestion et les niveaux supérieurs des groupes régis par une convention collective. On prévoyait que ceci assurerait une progression raisonnable des traitements entre tous les niveaux et permettrait d'intéresser et de garder plus facilement du personnel qualifié. Avec le temps, cela éliminerait un vieux problème : celui qui fait que les traitements des subalternes chevauchent considérablement ou dépassent ceux de leurs supérieurs immédiats de la Catégorie de la gestion (compression et inversion salariales).

Cependant, cette approche de la rémunération n'a pas été complètement mise en oeuvre. Les changements prévus à la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique n'ont pas eu lieu. Par conséquent, malgré quelques améliorations apparentes, le Secrétariat du Conseil du Trésor fait état d'une fréquence élevée de compressions et d'inversions salariales entre les niveaux supérieurs de certains groupes régis par une convention collective et les niveaux inférieurs de la Catégorie de la gestion.

Compression et inversion salariales

17.75 Il y a compression salariale lorsque l'échelle de traitement d'un subalterne chevauche grandement l'échelle de traitement du supérieur. Il y a inversion salariale lorsque le taux de traitement maximal d'un subalterne dépasse le taux de traitement maximal de son supérieur. Il n'existe pas de règles généralement acceptées pour établir à quel moment la compression et l'inversion salariales deviennent inacceptables. La compression et l'inversion salariales existent jusqu'à un certain point dans la plupart des organisations, par exemple, lorsque le salaire d'un professionnel dépasse celui d'un gestionnaire généraliste dont il relève. On reconnaît cependant, que, sauf en de rares circonstances, les superviseurs devraient avoir accès à des niveaux de rémunération plus élevés que leurs subalternes.

17.76 Dans son mémoire au Groupe consultatif de la rémunération du personnel de direction, le Secrétariat du Conseil du Trésor déclarait, en 1987, que 30 p.100 des employés du groupe de la Gestion supérieure avaient des subalternes ayant des taux de traitement plus élevés que les leurs. Il déclarait aussi que 90 p. 100 des employés transposés au groupe de la Gestion supérieure gagneraient davantage aujourd'hui s'ils n'avaient pas été transposés à la Catégorie de la gestion. Cependant, ces données du Secrétariat du Conseil du Trésor ne tiennent pas compte de la protection salariale ou des promotions obtenues depuis la transposition. Bien que ce taux de 90 p. 100 du Secrétariat dépasse les résultats obtenus par le biais de notre questionnaire (55 p. 100), il ne fait aucun doute qu'un nombre considérable de cadres de la Gestion supérieure gagneraient davantage aujourd'hui s'ils étaient restés à leur ancien groupe et niveau. Par exemple, dans un des ministères vérifiés, cinq postes du groupe de la Gestion supérieure donnaient droit à un traitement maximal de 60 400 , au lieu du traitement de 66 943 auxquels ils auraient donné droit, s'ils n'avaient pas été transposés à la Catégorie de la gestion. Pour un autre poste de niveau de gestion, le traitement maximal était de 66 108 . Au moment de notre vérification, 25 des 62 subalternes qui relevaient des titulaires de poste appartenant au groupe de la Gestion supérieure dans cette organisation avaient un traitement plus élévé que celui de leur supérieur immédiat. De telles situations traduisent des différences marquées entre les pratiques de rémunération pour la Catégorie de la gestion et celles utilisées pour les autres groupes professionnels.

17.77 Les ministères à forte population scientifique ou professionnelle sont beaucoup plus touchés par la compression et l'inversion salariales, mais ceux qui comptent d'autres groupes professionnels n'y échappent pas non plus.

17.78 À cause de l'inversion salariale ou du faible écart entre les échelles de traitement des niveaux supérieurs de certains groupes professionnels et celles de la Catégorie de la gestion, une personne « promue» au groupe de la Gestion supérieure peut n'avoir droit à aucune augmentation de traitement ou même devoir accepter une baisse de traitement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a déclaré que 58 p. 100 des employés occupant des postes débouchant sur des promotions au groupe de la Gestion supérieure n'auraient droit à aucune augmentation de traitement s'ils étaient «promus» à ce groupe.

17.79 Près de 15 p. 100 de tous les employés du groupe de la Gestion supérieure gagnent plus que le taux de traitement maximal pour leur niveau à cause de la protection salariale ou de paiements forfaitaires destinés à compenser la perte de protection salariale. Ces pratiques de rémunération spéciale pour un si grand nombre d'employés ne contribuent pas à simplifier l'administration des traitements ni à raffermir le principe de l'équité de rémunération. Rien n'indique que ces pratiques de rémunération spéciale soient en voie de disparition malgré l'objectif fixé en 1981, qui était de les éliminer à l'intérieur d'une période d'un à cinq ans.

17.80 Les problèmes de rémunération ont eu des incidences sur les projets d'expansion de la Catégorie de la gestion pour y inclure les niveaux inférieurs. En 1980, dans le cadre d'un essai destiné à déterminer l'effet de la transposition à la Catégorie de la gestion des postes de gestion au niveau d'administrateur de programmes 6 (PM6) et de niveau équivalent, le Secrétariat du Conseil du Trésor a estimé qu'il faudrait accorder une protection salariale à presque tous les titulaires de ces postes pour leur éviter une perte de traitement. L'échelle de traitement de leur groupe professionnel était plus élevée que celle prévue pour la Catégorie de la gestion.

17.81 Les problèmes de compression et d'inversion salariales et d'autres problèmes de rémunération ont provoqué chez certaines personnes une résistance à joindre la Catégorie de la gestion. Les ministères qui emploient du personnel scientifique et professionnel ont de la difficulté à doter certains postes vacants du groupe de la Gestion supérieure à partir de leurs propres effectifs. Ils se voient contraints de recourir à d'autres normes de classification pour évaluer le poste, ou encore à des affectations à long terme ou à des nominations intérimaires pour remplir ces postes du groupe de la Gestion supérieure.

17.82 Les problèmes de compression et d'inversion salariales ont aussi eu des incidences négatives sur la cohésion et sur le sentiment d'appartenance à l'équipe de gestion. Ainsi, certains ministères ont incité le Secrétariat du Conseil du Trésor à «détransposer» des postes du groupe de la Gestion supérieure à leurs anciens groupes et niveaux. Devenir membre de l'équipe de gestion par une nomination au groupe de la Gestion supérieure n'apparaît pas toujours souhaitable.

17.83 Le niveau actuel de compression et d'inversion salariales est un problème important pour la Catégorie de la gestion. Le niveau d'insatisfaction et de frustration était très marqué chez les cadres du groupe de la Gestion supérieure et ceux du niveau 1 du groupe de la Direction.

17.84 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a proposé récemment au Groupe consultatif de la rémunération du personnel de direction certaines mesures susceptibles d'atténuer les problèmes causés par la compression et l'inversion salariales. Cependant, nous ne sommes pas convaincus que toutes les causes possibles du problème aient été relevées et étudiées. Ainsi, rien n'indique que l'on ait accordé l'attention voulue au manque d'uniformité, noté plus tôt, dans l'application du Plan d'évaluation des postes de la Catégorie de la gestion lorsqu'on a cherché à déterminer pourquoi la compression et l'inversion salariales existent et comment on peut y mettre un terme. On aurait également dû prendre en compte les manques d'uniformité possibles dans les résultats de l'évaluation des postes pour d'autres groupes professionnels.

17.85 Enfin, nous sommes préoccupés par les pressions dont le système d'évaluation des emplois de la Catégorie de la gestion peut faire l'objet en vue d'attribuer des niveaux supérieurs de classification comme moyen d'atténuer la compression et l'inversion salariales ou d'autres problèmes de rémunération.

Causes possibles de la compression et de l'inversion salariales

17.86 Tant que la définition et la composition de la Catégorie de la gestion demeureront imprécises (c'est-à-dire qu'on ne saura pas quels postes doivent en faire partie ou pas) et tant que le Plan d'évaluation des postes de la Catégorie de la gestion ne sera pas appliqué de façon uniforme d'un ministère à l'autre, il est impossible d'établir l'amplitude et les causes exactes de la compression et l'inversion salariales. Nous avons tenté d'isoler certaines des causes de ce vieux problème, que le Groupe consultatif de la rémunération du personnel de direction a étudié périodiquement depuis son premier rapport en 1968. Bien que nous ayons repéré de nombreuses causes possibles, nous n'avons pu ni isoler la plus importante, ni établir de relation directe de cause à effet.

17.87 Il n'existe pas de définition ou de consensus de ce qui pourrait constituer des pratiques de rémunération acceptables dans la fonction publique. Par exemple, quelle relation, le cas échéant, doit-il y avoir entre la rémunération versee aux députés et les échelons supérieurs de la fonction publique? Faut-il permettre aux scientifiques et aux professionnels d'avoir dans leur carrière et leur traitement une progression parallèle à celle des membres de la Catégorie de la gestion? La Catégorie de la gestion doit-elle inclure tous les employés au-delà d'un certain seuil dans la hiérarchie et la structure salariale? Jusqu'où peut-on raisonnablement aller dans la compression ou l'inversion salariales et quand deviennent-elles inacceptables? La décision d'exclure les postes de médecins et d'avocats en deçà de ceux de sous-ministre adjoint ou de niveau équivalent

indique, qu'au départ, les organismes centraux ont accepté que les membres de ces groupes professionnels puissent jouir d'une progression de carrière et de traitement parallèles à celles des membres de la Catégorie de la gestion. Faut-il admettre ce principe pour d'autres groupes professionnels? Lesquels?

17.88 La différence entre l'approche et la méthodologie utilisées pour déterminer la rémunération de la Catégorie de la gestion et celles utilisées pour les groupes régis par convention collective, et l'absence de coordination entre les deux, peuvent également contribuer au problème de la compression ou de l'inversion salariales. Ainsi, la rémunération pour les groupes régis par convention collective est fixée par négociation directe avec l'employeur (Conseil du Trésor) ou par une sentence arbitrale d'un tiers indépendant. La rémunération de la Catégorie de la gestion est fixée par l'employeur et, parfois, mais pas toujours, précédée des avis et des recommandations du Groupe consultatif de la rémunération du personnel de direction.

17.89 De façon générale, les groupes professionnels assujettis à la négociation collective n'ont pas été soumis aux mêmes décisions de rémunération que celles de la Catégorie de la gestion. Ainsi, les augmentations d'échelles de traitement ont été de 0 p. 100 en 1985 et de 2 p. 100 en 1986 pour le groupe de la Gestion supérieure, alors que les groupes de négociation, selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, ont eu droit, en moyenne, à 3,75 p. 100 en 1985 et à 3,5 p. 100 en 1986.

17.90 L'employeur et les unités de négociation utilisent soit les données d'enquête sur la rémunération obtenues du Bureau de recherches sur les traitements de la Commission des relations de travail dans la fonction publique, soit des comparaisons de rémunération avec celle d'autres groupes professionnels de la fonction publique fédérale comme base de négociation ou aux fins de leurs présentations lors des audiences d'arbitrage. Pour la Catégorie de la gestion, la source première des données sur la rémunération qu'utilise le Secrétariat du Conseil du Trésor est l'information obtenue des experts-conseils qui detiennent le droit d'auteur sur la méthode d'évaluation des emplois de la Catégorie de la gestion. Jusqu'en 1986, les enquêtes, effectuées par le Bureau de recherches sur les traitements au sujet de la rémunération de la Catégorie de la gestion, étaient considérées comme une source d'information d'appoint. De temps à autre, on a aussi eu recours à d'autres données d'enquête sur la rémunération pour vérifier les tendances des augmentations de traitement.

17.91 La méthodologie utilisée et l'univers observé par ces diverses enquêtes présentent de grandes différences. Par exemple, les enquêtes salariales du Bureau de recherches sur les traitements pour les unités de négociation peuvent inclure des gouvernements provinciaux ou des administrations municipales. Le Bureau de recherches sur les traitements tient compte d'organismes différents pour l'enquête salariale de chaque groupe professionnel ainsi que pour son enquête sur les avantages sociaux. De plus, le Bureau de recherches sur les traitements ne mesure pas le coût des avantages sociaux mais plutôt leur fréquence d'occurrence. Ainsi, pour les unités de

négociation, la rémunération totale (traitements et coût des avantages sociaux) n'est pas établie.

17.92 Contrairement aux enquêtes salariales du Bureau de recherches sur les traitements, les enquêtes salariales de la Catégorie de la gestion n'incluent pas des gouvernements provinciaux et d'administrations municipales. Cependant, les enquêtes relatives à la rémunération totale de la Catégorie de la gestion mesurent la comparabilité à la fois du traitement et du coût des avantages sociaux dans les autres secteurs de l'économie, y compris les gouvernements municipaux, provinciaux et fédéral.

17.93 À cause des différences dans les méthodologies d'enquête, les univers et dans l'application des politiques de rémunération, il n'existe pas de base commune pour comparer les résultats des enquêtes sur la rémunération de la Catégorie de la gestion et celles des unités de négociation.

17.94 À elles seules, les différences d'univers sont suffisantes pour que les résultats de l'enquête présentent d'importantes variations. Le Groupe consultatif de la rémunération du personnel de direction a officiellement demandé au Secrétariat du Conseil du Trésor d'expliquer les différences des résultats d'enquête sur la rémunération pour la Catégorie de la gestion et des autres groupes professionnels, mais cette demande est restée lettre morte. En outre, le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis un terme aux enquêtes que menait le Bureau de recherches sur les traitements au sujet de la rémunération de la Catégorie de la gestion.

17.95 Des faiblesses dans l'application de la méthodologie utilisée pour déterminer la comparabilité de la rémunération de la Catégorie de la gestion ont pu également contribuer au problème de la compression et de l'inversion salariales. Par exemple, pour établir une comparaison valide de la rémunération avec celle de l'extérieur, il est essentiel que le Plan d'évaluation des postes de la Catégorie de la gestion soit appliqué de façon uniforme. Comme nous l'avons vu précédemment, tel n'est pas le cas.

17.96 En outre, l'échantillon de postes que le Secrétariat du Conseil du Trésor a choisi comme base de comparaison de la rémunération avec celle de l'extérieur n'est pas représentatif des résultats globaux de l'évaluation des postes dans la fonction publique. Par exemple, certains ministères, ayant un fort contingent de postes au niveau du groupe de la Gestion supérieure ou du niveau 1 du groupe de la Direction et pour lesquels les résultats des évaluations de postes n'allaient pas dans le même sens que ceux d'autres ministères, n'apparaissaient pas dans l'échantillon ou n'y étaient pas représentés de façon proportionnelle. Selon l'échantillon de postes choisi, les résultats de l'enquête sur la rémunération pourraient varier jusqu'à 10 p. 100 ou même plus.

17.97 En 1985, et de nouveau en 1986, les experts-conseils ont indiqué au Secrétariat du Conseil du Trésor que la base de comparaison de la rémunération avec celle de l'extérieur n'était pas représentative de tous les postes ou de tous les ministères. Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'en continue pas moins d'accorder une grande foi aux données de rémunération recueillies par le biais de ces échantillons. Ces renseignements sont remis au Groupe consultatif de la rémunération du personnel de direction, qui lui, donne des avis et formule des recommandations au premier ministre en matière de rémunération de la Catégorie de la gestion.

17.98 À notre avis, les pratiques de rémunération touchant la Catégorie de la gestion ont peut-être mis l'accent sur la comparabilité avec l'extérieur au détriment de la relativité interne. Les difficultés et les faiblesses inhérentes du processus d'établissement d'une base valide de comparaison avec les autres secteurs remettent sérieusement en question la validité de l'approche. Certes, il est important que la rémunération du secteur public soutienne la comparaison avec celle des autres secteurs, mais il importe tout autant, sinon davantage, de respecter la relativité interne. Il est permis de douter qu'il y ait moyen de résorber la compression et de l'inversion salariales qui existent tout en conservant comme premier principe la comparabilité avec l'extérieur.

17.99 L'absence de solution appropriée à ce vieux problème de la compression et de l'inversion salariales se traduit par un scepticisme et un cynisme exprimés, particulièrement au sein du groupe de la Gestion supérieure, où l'on y voit un indice montrant que les préoccupations de ce groupe ne sont pas jugées importantes. Désillusion et frustration et l'absence de signes tangibles qu'ils sont une ressource essentielle pour le gouvernement, voilà autant de facteurs qui portent atteinte à leur sentiment d'appartenance et à leur engagement à l'égard de certains programmes de la Catégorie de la gestion.

17.100 La gestion de la rémunération et les pratiques d'administration des traitements devraient assurer une amélioration de la relativité de la rémunération entre la Catégorie de la gestion et le reste de la fonction publique ainsi qu'avec les autres secteurs de l'économie.

Pratiques de gestion du rendement

Examen du rendement et évaluation des employés

17.101 Un bon programme de gestion du rendement doit inclure l'établissement et la communication des attentes en matière de rendement, l'examen régulier du rendement, des discussions au sujet du rendement avec l'employé concerné, ainsi qu'un niveau approprié de reconnaissance et de réaction à l'égard des rendements, bons et médiocres.

17.102 La moitié des ministères observés ont investi un effort considérable dans les examens du rendement et les pratiques d'évaluation des employés pour la Catégorie de la gestion. Notre travail de vérification et les résultats de notre questionnaire indiquent qu'un fort pourcentage de formulaires d'évaluation du rendement ont été remplis annuellement et que, sauf pour la cote de rendement et le lien qu'elle a avec la rémunération au rendement, la plupart des membres de la Catégorie de la gestion étaient satisfaits du processus d'évaluation du rendement, y compris l'établissement des objectifs, les discussions avec leurs supérieurs au sujet du rendement, et les commentaires écrits par ces derniers décrivant leurs rendements.

17.103 Selon les résultats de notre questionnaire, pour 73 p. 100 des répondants, les attentes ont été consignées en bonne et due forme au début de la période observée et, dans 84 p. 100 de ces cas, les plans de travail du ministère ou du service figuraient en bonne place dans le processus. Plus de la moitié de ceux qui percevaient le besoin de discuter de leur rendement avec leur supérieur s'en sont vu donner l'occasion. Près de 70 p. 100 des répondants étaient d'avis que les commentaires écrits sur l'évaluation reflétaient leur rendement, et 66 p. 100 ont reconnu que leur évaluation reflétait bien leurs réalisations.

Rémunération au rendement

17.104 Le régime de rémunération au rendement pour le personnel de la Catégorie de la gestion comporte deux volets : une augmentation permanente du traitement sous forme d'«augmentation au mérite» permettant d'avancer dans l'échelle du traitement jusqu'à concurrence du maximum de l'échelle de traitement pour le poste, et une prime au rendement sous la forme d'une somme forfaitaire versée pour les rendements cotés «supérieur» et «exceptionnel» lorsque les intéressés ont atteint le traitement maximal de leur échelle. Les augmentations au mérite varient de 3 à 5 p. 100 du traitement pour les rendements entièrement satisfaisants, de 5 à 7 p. 100 pour les rendements supérieurs, et de 7 à 10 p. 100 pour les rendements exceptionnels. Les primes peuvent atteindre jusqu'à 7 p. 100 du traitement pour les rendements juges supérieurs et jusqu'à 10 p. 100 pour ceux jugés exceptionnels. Les augmentations au mérite et les primes au rendement s'ajoutent aux rajustements des échelles de traitement qui peuvent être effectués de temps à autre. Les sous-chefs ont le pouvoir discrétionnaire de répartir la rémunération au rendement dans le cadre de ces lignes directrices et selon les budgets de rémunération au rendement fixés par le Conseil du Trésor.

17.105 Selon les documents publiés à l'époque de la création de la Catégorie de la gestion, la rémunération au rendement devait être le point névralgique de la rémunération pour la Catégorie de la gestion. Cependant, en raison de mesures générales de restrictions, la rémunération au rendement n'a pour ainsi dire pas été appliquée pendant les trois premières années qui ont suivi la création de la Catégorie de la gestion. Une récente initiative gouvernementale a réaffirmé que la rémunération au rendement est une caractéristique permanente de la politique de rémunération pour la Catégorie de la gestion.

17.106 Lorsqu'on a demandé aux répondants d'évaluer d'une façon relative leur satisfaction ou leur insatisfaction à l'égard de diverses pratiques de gestion des ressources humaines, c'est la rémunération au rendement qui a soulevé le plus fort niveau d'insatisfaction. Selon les résultats du questionnaire, 47 p. 100 des répondants étaient insatisfaits de la rémunération au rendement, alors que 26 p. 100 étaient satisfaits; les autres étaient neutres.

17.107 Le régime de rémunération au rendement pour le personnel de la Catégorie de la gestion restreint la mesure dans laquelle la haute direction des ministères a le pouvoir d'attribuer des augmentations au mérite qui distinguent clairement entre les niveaux de rendement. Ainsi, la différence d'augmentation au mérite entre les cotes de rendement «entièrement satisfaisant» et «supérieur» peut n'être que de 2 p. 100. Aux yeux de nombreux membres de la Catégorie de la gestion, ces différences de rémunération ne sont pas suffisantes pour reconnaître les efforts supplémentaires qu'exige l'atteinte de niveaux supérieurs de rendement. En outre, la rémunération au rendement ne s'applique qu'à une partie du personnel supérieur des ministères.

17.108 Un employé dont le rendement est coté «entièrement satisfaisant» (que la politique du Conseil du Trésor définit comme un niveau admirable de rendement) et qui a atteint le traitement maximal n'est pas admissible à une prime de rendement. Comme plus des deux tiers des cadres de la Catégorie de la gestion en sont au maximum de leur échelle (ou à un niveau plus élevé, à cause de la protection salariale) - et qu'il pourrait y en avoir 20 p. 100 de plus en 1987 - un nombre de plus en plus grand d'employés de la Catégorie de la gestion ne pourront se voir récompenser pour l'amélioration de leur rendement, à moins que leur rendement ne soit coté «supérieur» ou «exceptionnel».

17.109 Cela est aussi une préoccupation pour les individus qui entrent dans la Catégorie de la gestion par voie de promotion depuis les groupes professionnels, scientifiques et autres. En raison du faible écart entre les taux de traitement, ou à cause de la compression et de l'inversion salariales, leur nomination peut ne leur valoir aucune augmentation de traitement. Dans certains cas, ils peuvent devoir accepter une diminution de traitement, seulement pour constater qu'ils ont atteint le sommet de leur nouvelle échelle de traitement. Alors, ils comprennent qu'ils ne peuvent pas avoir droit aux augmentations au mérite ni aux primes au rendement, même s'ils sont cotés «entièrement satisfaisant».

17.110 Même si les ministères vérifiés utilisaient diverses façons pour examiner le rendement, les activités d'examen visaient d'abord et avant tout à vérifier que le nombre approprié de rendements «supérieurs» et «exceptionnels» aient été relevés et justifiés pour les fins de la rémunération au rendement. Ils appliquaient la rémunération au rendement selon diverses approches, allant du «contingentement» rigoureux des cotes de rendement «supérieur» et «exceptionnel» jusqu'à des formules plus souples.

17.111 Ceux qui supervisent d'autres membres de la Catégorie de la gestion se sont dit préoccupés par le manque apparent d'équité dans la façon dont le rendement est coté dans leurs ministères, en raison du caractère fort subjectif des jugements sur le rendement et des différences de style des gestionnaires lorsque vient le temps d'attribuer une cote de rendement. Cinquante-deux pour cent des superviseurs d'employés de la Catégorie de la gestion étaient insatisfaits de l'équité de la distribution des cotes de rendement dans leur ministère. Seulement 17 p. 100 étaient satisfaits. Les autres étaient neutres.

17.112 Les superviseurs semblent avoir peu de pouvoir ou d'influence sur les montants réels que touchent leurs subalternes de la Catégorie de la gestion. Selon les résultats de notre questionnaire, 60 p. 100 des superviseurs d'employés de la Catégorie de la gestion étaient insatisfaits du pouvoir ou de l'influence qu'ils avaient sur le pourcentage de l'augmentation au mérite ou des primes au rendement que touchent leurs subalternes; 19 p. 100 étaient satisfaits. Les autres étaient neutres. Près de 50 p. 100 des répondants en deçà du niveau 3 du groupe de la Direction étaient d'avis que leurs supérieurs avaient peu ou pas d'influence sur l'augmentation au mérite ou sur la prime qu'ils ont touchée.

17.113 En raison du manque d'uniformité des données communiquées par le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique, nous n'avons pu évaluer la distribution exacte des cotes de rendement par niveau. Cependant, nous avons pu déterminer que deux cotes sont les plus utilisées : «entièrement satisfaisant» et «supérieur». Nous avons également pu déterminer que le pourcentage des membres cotés « supérieur» ou «exceptionnel» augmente avec chaque niveau successif de la Catégorie de la gestion.

17.114 Cette distribution biaisée des cotes de rendement entre les niveaux soulève plusieurs questions quant à l'objet et à l'utilisation des cotes de rendement et de la rémunération au rendement. Par exemple, les cotes de rendement établissent-elles dans quelle mesure les objectifs prédéterminés ont été atteints? Ou sont-elles la mesure du rendement d'un employé par rapport à ses pairs? Les cotes de rendement aux niveaux supérieurs servent-elles à motiver en compensant partiellement pour des augmentations de traitement limitées ou des échelles de traitement qui sont inférieures à la valeur marchande? Les niveaux inférieurs de la Catégorie de la gestion reçoivent-ils leur juste part de la rémunération au rendement? Si oui, les organismes centraux devraient-ils s'inquiéter de la présence aux niveaux inférieurs de la Catégorie de la gestion d'un nombre relativement plus faible d'employés très productifs, étant donné qu'ils font partie des groupes menant aux niveaux supérieurs?

17.115 En 1987, le gouvernement a accordé une prime de productivité aux membres de la Catégorie de la gestion. Les titulaires dont le rendement a été jugé entièrement

satisfaisant ont eu droit à 1 p. 100 de leur traitement, et ceux dont le rendement a été jugé supérieur ou exceptionnel, ont eu droit à 1 1/2 p. 100. On ignore si cette prime de productivité sera maintenue les autres années ou quel effet elle aura sur la rémunération au rendement ou sur la politique de rémunération pour la Catégorie de la gestion.

Solution des problèmes de rendement

17.116 Le fondement statutaire pour le renvoi des employes en période de stage dont le rendement n'est pas satisfaisant est l'article 28 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. L'article 31 prévoit le renvoi ou la rétrogradation pour des motifs d'incompétence ou d'incapacité. Les conditions d'emploi pour le groupe de la Direction et le groupe de la Gestion supérieure prévoient le congédiement pour des motifs disciplinaires. En plus de ces dispositions, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié un certain nombre de mesures en vertu de la politique de cessation d'emploi des cadres qui permettent une approche souple du problème de rendement insuffisant des employés de la Catégorie de la gestion.

17.117 Les ministères font des efforts pour repérer et résoudre les problèmes de rendement dans la Catégorie de la gestion. Ils utilisent plusieurs options lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes de rendement, notamment l'encadrement et la formation, les détachements, les mutations et les réaffectations au niveau ministériel ou interministériel. De temps à autre, on a recours aussi à l'indemnité de cessation d'emploi.

17.118 L'une des grandes difficultés qui se posent lorsqu'on fait face à un rendement insatisfaisant ou médiocre, c'est que les gestionnaires ne semblent pas utiliser le processus d'examen du rendement et d'évaluation pour repérer les employés de la Catégorie de la gestion dont le rendement pose un problème et que ce processus n'appuie pas une approche formelle dans la résolution de ces problèmes. Traditionnellement, on hésite à coter un rendement «satisfaisant» ou « insatisfaisant», en raison des répercussions que cela peut avoir sur la carrière future de l'employé. Les rendements satisfaisants et insatisfaisants ne représentent que 1 ou 2 p. 100 de toutes les cotes de rendement de la Catégorie de la gestion (selon la source de données utilisée). Paradoxalement, l'utilisation de cotes plus élevées peut rendre l'employé au rendement médiocre admissible à la rémunération au rendement. Il semble que les dispositions législatives actuelles ne permettent de régler que les cas extrêmes, et que la multiplicité des dispositions législatives, chacune avec son propre mécanisme de redressement, ne facilite pas la solution de ces problèmes; elles constituent plutôt une contrainte.

17.119 Nous avons constaté que les gestionnaires d'employés de la Catégorie de la gestion déplorent profondément que la haute direction soit incapable de résoudre les problèmes graves de rendement par le renvoi ou la rétrogradation lorsque les autres approches ne donnent pas de résultats.

17.120 Le rapport de la Commission Lambert recommandait en 1979 l'adoption d'une mesure législative visant à assurer que le rendement insatisfaisant soit un motif de renvoi. Le Rapport d'Avignon proposait d'unifier les différents mécanismes de redressement comme moyen de les simplifier. Ces recommandations, et d'autres connexes, sont restées sans suite.

Les effets des pratiques de gestion du rendement

17.121 L'interruption de la rémunération au rendement ou les restrictions qui y ont été apportées au cours des années, doublée des contraintes dans l'application et le fonctionnement du programme, sont perçues par les membres de la Catégorie de la gestion comme un manque d'engagement envers ce qui est censé être le point névralgique de la rémunération. En outre, cela a réduit l'efficacité du programme.

17.122 À notre avis, les cotes de rendement, selon l'utilisation qui en est faite actuellement, ne favorisent pas l'atteinte de niveaux supérieurs de rendement et ne facilitent pas la solution des problèmes de rendement. Dans l'ensemble, les cotes de rendement, loin de le favoriser, nuisent peut-être à l'objectif global du processus d'examen du rendement et d'évaluation, qui est de discuter du rendement avec l'employé et de faire ressortir les points forts et les faiblesses au profit d'une amélioration du rendement. Par exemple, l'employé coté «supérieur» une année et «entièrement satisfaisant» l'année suivante, parce que l'évaluation est faite par un autre gestionnaire ou que la complexité de son travail n'est pas la même, peut percevoir que son niveau de rendement s'est détérioré. Cela risque d'être démoralisant.

17.123 Les pratiques actuelles peuvent créer des pressions pour gonfler les cotes de rendement ou tendent à provoquer une répartition alternée des cotes supérieures entre le personnel. Elles peuvent entraîner, dans certains cas, une tendance à transférer la responsabilité des problèmes de rendement à d'autres gestionnaires ou à d'autres organismes, comme la Commission de la Fonction publique lorsqu'elle exerce sa fonction de placement ou de «courtage».

17.124 Le Secrétariat du Conseil du Trésor est en voie de réexaminer la politique d'examen du rendement et d'évaluation des employés pour la Catégorie de la gestion. On ignore quand cet examen sera terminé et on ne sait pas non plus s'il tiendra compte de toutes les préoccupations que notre vérification a mises à jour.

17.125 Le Conseil du Trésor devrait examiner les pratiques d'administration de la rémunération au rendement en vue d'améliorer la relation entre les résultats du processus d'examen du rendement et d'évaluation des employés de la Catégorie de la gestion et l'attribution des primes de rémunération au rendement.

Pratiques de ressourcement

17.126 Dans tout organisme, de saines pratiques d'embauche, de planification des ressources humaines, de formation et de planification des carrières sont au nombre des éléments importants nécessaires pour avoir une gestion de qualité.

17.127 Lors de l'annonce du projet de création de la Catégorie de la gestion en 1980, les objectifs englobaient plusieurs initiatives en matière de gestion de ressources humaines destinées à corriger des faiblesses connues dans ces domaines. Ces objectifs comprenaient une approche planifiée et intégrée du ressourcement, avec accent particulier sur une plus grande rigueur des critères et des pratiques de sélection, l'amélioration de la planification des ressources humaines et des carrières, et l'attribution d'une plus grande latitude aux sous-chefs en matière d'utilisation et de redéploiement de l'équipe de gestion. On prévoyait que la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique subirait une modification qui aurait permis la nomination à un niveau.

17.128 Une nomination à un niveau suppose que le niveau d'un individu n'est pas strictement fonction du niveau du poste qu'il occupe, mais plutôt de sa capacité d'évoluer à un certain niveau. Le sujet peut donc ainsi se voir confier n'importe quelle fonction pour une période particulière telle que déterminée par le sous-chef.

Pratiques de dotation

17.129 On a institué un certain nombre de politiques et de pratiques de ressourcement pour donner aux sous-chefs une plus grande liberté de manoeuvre en matière de gestion du personnel de la Catégorie de la gestion. Les gestionnaires ministériels de niveaux supérieurs ont vu cette souplesse accrue d'un oeil très favorable.

17.130 Cependant, plusieurs politiques, systèmes et pratiques qui devaient aussi faire partie intégrante des pratiques de ressourcement de la Catégorie de la gestion et accroître la latitude du sous-chef ne sont pas en place. À titre d'exemple, la nomination à un niveau n'existe toujours pas.

17.131 Plutôt, aux termes du Décret approuvant l'exclusion de la Catégorie de la gestion, les sous-chefs se sont vu déléguer, par la Commission de la Fonction publique, le pouvoir de déplacer ou de redéployer les membres de la Catégorie de la gestion à n'importe quel poste, sans égard au niveau du poste, pourvu que le niveau de classification de l'employé demeure inchangé et pourvu que l'employé soit d'accord. Le Décret approuvant l'exclusion de la Catégorie de la gestion donne une certaine souplesse mais celle-ci est cependant moins grande que celle que pourrait procurer la nomination à un niveau. Toutefois, la Commission de la Fonction publique a examiné les implications de la nomination à un niveau et elle a certaines réserves quant à sa viabilité dans la fonction publique.

17.132 La latitude de déployer le personnel de la Catégorie de la gestion que confère le Décret approuvant l'exclusion de la Catégorie de la gestion peut être utilisée à des fins diverses, dont la satisfaction des besoins opérationnels, le perfectionnement du personnel, la solution temporaire de problèmes de rendement, etc. Les sous-chefs exercent ce pouvoir délégué. En 1986, les redéploiements ont représenté environ 30 p. 100 de toutes les nominations dans la Catégorie de la gestion.

17.133 La Commission de la Fonction publique est la seule autorisée à procéder à toutes les autres nominations, c'est-à-dire les nominations initiales, les promotions et les mutations entre ministères. Parce que la Commission de la Fonction publique a une approche fortement axée sur la prestation de services en matière de dotation dans la Catégorie de la gestion, les sous-chefs peuvent exercer une certaine influence et jouissent d'une certaine latitude à l'égard de ces nominations contrôlées par l'organisme central.

17.134 L'analyse d'un échantillon de dossiers de dotation a fait ressortir que, dans plus de 61 p. 100 des cas de promotions intraministérielles et interministérielles, la personne promue avait déjà été désignée ou était au nombre des personnes désignées par le ministère dans la documentation transmise à la Commission de la Fonction publique. Cette influence était particulièrement grande dans le cas des promotions ministérielles,

qui ont représenté 48,2 p. 100 de toutes les nominations de la Catégorie de la gestion en 1986.

17.135 Le processus de dotation des postes de la Catégorie de la gestion, largement influencé par les ministères et relativement fermé, est conçu pour répondre aux besoins de la gestion. Il n'est pas obligatoire d'annoncer les nominations de la Catégorie de la gestion effectuées par le sous-chef en vertu des pouvoirs délégués ni d'annoncer ou même de faire connaître aux membres de la Catégorie de la gestion les postes vacants ou les processus utilisés pour doter les postes vacants. En 1986, selon la Commission de la Fonction publique, 27 p. 100 de toutes les promotions au sein de la Catégorie de la gestion ont échappé à tout processus de concours.

17.136 Selon les résultats de notre questionnaire, les principales préoccupations des répondants concernaient le manque d'information sur les possibilités d'emploi et, chez le groupe de la Gestion supérieure, l'application du principe du mérite lors des promotions. Sur l'ensemble des répondants, 61 p. 100 (65 p. 100 au niveau SM) étaient insatisfaits des renseignements disponibles sur les postes vacants de la Catégorie de la gestion; 14 p. 100 en étaient satisfaits. Quarante pour cent des répondants du groupe de la Gestion supérieure étaient insatisfaits de l'application du principe du mérite lors de la sélection des titulaires de postes de la Catégorie de la gestion; 29 p. 100 en étaient satisfaits. Cela fait contraste avec les 14 p. 100 d'insatisfaits et les 60 p. 100 de satisfaits aux niveaux les plus élevés. Tous les autres étaient neutres.

17.137 La Commission de la Fonction publique s'est dite consciente de ces préoccupations et, à la fin de notre vérification, elle discutait de certaines initiatives à cet égard.

Planification des ressources humaines et activités connexes

17.138 Les pratiques ministérielles de planification des ressources humaines offraient un large éventail allant du processus sophistiqué de planification de la relève et des carrières jusqu'aux approches ponctuelles en matière de dotation des postes de la Catégorie de la gestion. Dans certains ministères, rien ne garantit que les décisions de dotation de la Catégorie de la gestion s'appuient sur une stratégie planifiée qui reflète la prise en compte d'une gamme de candidats qualifiés, tel qu'entrevue lors de la création de la Catégorie de la gestion.

17.139 Là où elle existait, la planification au niveau ministériel était l'apanage des personnes occupant des postes aux niveaux les plus élevés et était souvent axée d'abord et avant tout sur la planification de la relève et l'organisation des carrières pour ceux qui sont très productifs et offrent du potentiel. Souvent, on semblait faire peu de cas de l'examen des intérêts de carrière de la majorité des membres de la Catégorie de la gestion en vue de leur donner des occasions de « revitalisation professionnelle» par des nominations à d'autres postes au sein du ministère ou ailleurs.

17.140 Cinquante pour cent des répondants au niveau 3 du groupe de la Direction, 75 p. 100 au niveau 2, et 85 p. 100 des répondants au niveau 1 du groupe de la Direction ont affirmé ne pas avoir pris part à des exercices ministériels de planification de la relève ou des carrières pour la Catégorie de la gestion. L'absence d'approche planifiée du ressourcement semble être corroborée par les résultats du questionnaire. Vingt et un pour cent de ceux qui ont doté des postes dans la Catégorie de la gestion ont déclaré s'être appuyés sur la planification de la relève pour trouver le candidat approprié, alors que 41 p. 100 ont indiqué s'en être remis à leur réseau de contacts personnels. Selon les résultats de notre questionnaire, 18 p. 100 des candidats retenus ou nommés, l'ont été à la suite de recommandations et de recherches de répertoires par la Commission de la Fonction publique.

17.141 Parce qu'il n'y a pas de cadre à la planification ni de stratégie articulée de ressourcement à l'échelle de la fonction publique, rien n'assure que les décisions des sous-chefs, en matière de perfectionnement planifié et d'autres questions de ressourcement touchant le personnel supérieur dans les ministères, répondent aux besoins réels de l'ensemble de la fonction publique.

17.142 Bien que les sous-ministres et sous-ministres adjoints soient en faveur de leurs réunions annuelles avec la Commission de la Fonction publique pour discuter des plans de carrière de la Catégorie de la gestion, rien n'indique que les renseignements ainsi obtenus servent à élaborer une stratégie articulée à l'échelle de la fonction publique pour répondre aux besoins d'ensemble de cette organisation. Étant donné que près de 50 p. 100 de ceux qui ont répondu à notre questionnaire ont exprimé l'intention de quitter la fonction publique d'ici 10 ans ou de prendre leur retraite, il y a lieu d'approfondir l'analyse. Si cette proportion est un reflet fidèle de la réalité, il faudrait élaborer des stratégies de ressourcement.

17.143 Sauf pour les sous-ministres adjoints et le niveau équivalent, les administrateurs de personnel et, dans une mesure plus limitée, les agents de finances, nous n'avons pas relevé d'activités de planification ou d'approche planifiée au perfectionnement à court ou à long terme pour l'ensemble de la fonction publique, pas plus que d'indices de l'existence d'un cadre à l'intérieur duquel ces activités pourraient s'exercer.

17.144 Les membres de la Catégorie de la gestion n'ont pas caché leurs préoccupations face au manque apparent d'intérêt que leurs supérieurs semblent porter à leurs carrières. Les résultats de notre questionnaire ont indiqué que 52 p. 100 des répondants étaient insatisfaits des renseignements que leur donnent leurs supérieurs sur les projets du ministère concernant leurs carrières; 22 p. 100 étaient satisfaits. Au niveau du groupe de la Gestion supérieure, 58 p. 100 étaient insatisfaits; 17 p. 100 étaient satisfaits. Tous les autres étaient neutres.

17.145 Même si la responsabilité première de la prestation des services de counseling revient au sous-chef, les ministères accordaient peu d'importance au counseling des membres de la Catégorie de la gestion. En outre, la Commission de la Fonction publique n'a pas assuré toute la gamme des services d'information sur les carrières et de counseling qui avaient été annoncés aux membres de la Catégorie de la gestion. Par exemple, on n'a pas offert de counseling aux membres de la Catégorie dans les régions autres que la région de la Capitale nationale.

Les effets des pratiques de ressourcement

17.146 La différence entre les intentions déclarées et les pratiques actuelles de ressourcement a empêché les membres de la Catégorie de la gestion de comprendre et de connaître clairement où en sont les politiques et les pratiques de ressourcement de la Catégorie de la gestion. L'écart important entre ce qu'on avait annoncé et ce qui existe porte atteinte à la crédibilité de nombreux programmes de la Catégorie de la gestion. C'est aux niveaux inférieurs de la Catégorie de la gestion que les préoccupations sont les plus vives.

17.147 Le manque apparent d'attention que les cadres de niveaux supérieurs portent aux carrières de leurs subalternes de la Catégorie de la gestion a porté certains à croire que personne ne voit aux intérêts de la Catégorie de la gestion. Cette perception, combinée au fait que les processus de dotation pour les postes de la Catégorie de la gestion soient «fermés» et invisibles pour plusieurs membres de la Catégorie de la gestion, en plus du fait qu'un grand nombre des objectifs initiaux n'ont pas été atteints, a provoqué un niveau relativement élevé d'insatisfaction chez les personnes au niveau 3 du groupe de la Direction et des niveaux inférieurs. Selon les résultats de l'enquête, les membres de la Catégorie de la gestion perçoivent qu'ils ne sont pas traités comme des ressources valables à la mesure de leur contribution; ils perçoivent également que le principe du mérite n'est pas appliqué.

17.148 Le fait que les sous-ministres adjoints et leurs homologues étaient satisfaits des nombreux aspects de ces pratiques s'explique peut-être du fait qu'ils sont essentiellement l'objet de la planification des carrières et de la relève, effectuée au niveau central, ou encore de ce qu'ils connaissent mieux les processus utilisés.

17.149 L'étendue des pouvoirs réels et de l'influence qu'exerce actuellement le sous-chef sur les décisions de dotation de la Catégorie de la gestion pose la question de la mesure dans laquelle il y aurait moyen de déléguer aux ministères davantage de pouvoirs en matière de dotation. Lors de la création de la Catégorie de la gestion, on avait prévu la possibilité de déléguer ces pouvoirs aux ministères qui auraient de bons systèmes de planification des ressources humaines et des carrières. Cette délégation pourrait avoir comme effet de réduire le temps nécessaire pour doter certains postes de la Catégorie de la gestion et pourrait accroître la responsabilité des ministères pour ce qui est des nominations dans la Catégorie de la gestion.

17.150 Les pratiques de ressourcement de la Catégorie de la gestion doivent satisfaire aux besoins de la fonction publique, compte tenu des intérêts et des aspirations de carrière de ses membres, d'une manière compatible avec une politique de ressourcement qui vise à faire mieux connaître et mieux comprendre les processus utilisés pour la dotation de postes dans la Catégorie de la gestion, à assurer une meilleure information sur les nominations au niveau ministériel et, lorsqu'il y a lieu, à créer des occasions d'exprimer son intérêt pour les postes à doter.

L'obligation de rendre compte pour la Catégorie de la gestion

Rôles et responsabilites

17.151 Les rôles et les responsabilités touchant la Catégorie de la gestion sont répartis entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique par le biais d'un système de responsabilités primaires, déléguées et conjointes. La présence d'une série complexe de relations officielles et officieuses et d'une structure de comités ne fait rien pour simplifier le problème.

17.152 Nous n'avons pas vu d'accord signé entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique sur les rôles et les responsabilités à l'égard de la gestion de la Catégorie de la gestion, malgré le fait que, dès 1983-1984, la Commission de la Fonction publique faisait savoir au Parlement dans la Partie III de son Budget des dépenses qu'un accord serait signé avec le Conseil du Trésor sur la gestion de la Catégorie de la gestion. L'intervention du Bureau du Conseil privé a donné lieu récemment à la rédaction d'un énoncé des rôles et responsabilités. Cet énoncé est un pas dans la bonne direction, en ce sens qu'il précise les responsabilités d'ensemble de la Commission de la Fonction publique et du Secrétariat du Conseil du Trésor. Cependant, cet énoncé n'est pas explicite dans des domaines comme la planification des ressources humaines, la planification de la relève et des carrières et la formation pour la Catégorie de la gestion et peut donc prêter à des interprétations contradictoires. Nous reconnaissons la valeur d'un accord officiel entre les organismes centraux, mais l'efficacité de cet accord peut être tributaire de la continuité au sein de la direction des organismes participants. À notre avis, un tel accord ne donne pas la même assurance qu'un changement législatif formel.

17.153 La division des rôles et des responsabilités amène une absence de leadership manifeste. Par exemple, alors que le Conseil du Trésor a la responsabilité d'ensemble de la planification des ressources humaines, c'est la Commission de la Fonction publique, et non pas le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui siège annuellement avec les sous-ministres et sous-ministres adjoints dans les ministères et organismes pour discuter des plans de relève et des carrières. De même, la Commission de la Fonction publique fait rapport au Parlement sur de nombreux programmes du Conseil du Trésor, tels que Cours et affectations de perfectionnement (CAP) et Échanges Canada.

17.154 La division des rôles et des responsabilités pose le problème des conflits d'intérêts possibles pour la Commission de la Fonction publique. En vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, la Commission de la Fonction publique doit informer le Parlement de la façon dont sont faites les nominations qui échappent à certaines exigences de la Loi. On voit mal comment la Commission de la Fonction publique peut s'acquitter de sa responsabilité en toute objectivité, puisqu'elle est un des grands utilisateurs du Décret approuvant l'exclusion de la Catégorie de la gestion.

17.155 Étant donné que les rôles et les responsabilités sont partagés, il n'y a pas de point de convergence ni de tribune pour discuter ou résoudre de façon coordonnée et intégrée les problèmes touchant la Catégorie de la gestion. Cependant, les organismes centraux se réunissent périodiquement pour discuter de questions d'intérêt mutuel. Lors de la création de la Catégorie de la gestion, on a songé à la possibilité d'établir un Comité interministériel pour permettre aux membres de faire leurs suggestions et de discuter de questions concernant la Catégorie de la gestion. Ce comité n'a jamais vraiment été fonctionnel.

17.156 L'absence de toute tribune nuit à l'approche intégrée de la gestion de la Catégorie de la gestion. Par exemple, le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a fait savoir qu'il ne consulte ni la Commission de la Fonction publique ni les ministères sur les recommandations proposées au Groupe consultatif de la rémunération du personnel de direction ou au Conseil du Trésor en matière de rémunération de la Catégorie de la gestion puisqu'il s'agit nettement là d'une responsabilité du Conseil du Trésor. Cela est vrai, mais la Commission de la Fonction publique et les ministères pourraient disposer de renseignements utiles et à jour sur la façon dont les changements proposés à la politique de rémunération pour la Catégorie de la gestion pourraient mieux leur permettre, ou nuire à leur capacité, d'intéresser et de recruter des candidats à certains postes. Ce genre de renseignements pourrait se révéler précieux pour le Secrétariat. De même, sans la participation des autres organismes centraux et des ministères, il est impossible de déterminer dans quelle mesure la Catégorie de la gestion constitue une ressource pour l'ensemble du gouvernement plutôt qu'une ressource au niveau du ministère. Ces questions touchant la Catégorie de la gestion ne sauraient être laissées à l'action unilatérale et fragmentée d'un seul organisme central. Elles exigent un leadership et une direction vigoureuse venant du centre et supposent un consensus des ministères et des organismes centraux.

17.157 Le Comité de hauts fonctionnaires, sous la direction du greffier du Conseil privé, a déclenché une revue par les organismes centraux des programmes de la Catégorie de la gestion. Certains membres du personnel supérieur se sont demandé si le Comité de hauts fonctionnaires était en mesure de s'acquitter de fonctions de coordination de cette nature avec la précision parfois requise, en raison de ses autres responsabilités.

L'obligation de rendre compte des résultats

17.158 En raison de la division des rôles et des responsabilités, personne n'a l'obligation de rendre compte pour l'ensemble des programmes de la Catégorie de la gestion. Même dans les domaines où les rôles et les responsabilités sont définis, on rend peu ou pas compte des résultats obtenus.

17.159 Par exemple, malgré les exigences précises de la politique visant à contrôler l'effectif du personnel de niveau supérieur dans la fonction publique, le Secrétariat du Conseil du Trésor ne fait pas de rapport annuel aux ministres du Conseil du Trésor sur le nombre de cadres supérieurs que compte la fonction publique ou sur la mise en oeuvre et l'application de la politique. Le Secrétariat du Conseil du Trésor ne rend pas périodiquement compte aux ministres sur les activités touchant la Catégorie de la gestion, même si certaines comme la transposition et les programmes d'orientation pour la Catégorie de la gestion ont coûté des millions de dollars aux contribuables. Notre examen de la Partie III du Budget des dépenses du Secrétariat du Conseil du Trésor pour 1982 à 1987 a révélé que le Parlement n'a reçu ni information ni explication sur les progrès accomplis dans la mise en oeuvre des politiques et programmes de la Catégorie de la gestion.

17.160 La Commission de la Fonction publique ne fait pas rapport au Parlement sur les questions de dotation déléguées aux sous-chefs en vertu du Décret approuvant l'exclusion de la Catégorie de la gestion d'une manière qui réponde à toutes les exigences de l'article 45 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

17.161 Dans les quelques domaines où ils ont délégation de pouvoirs, les sous-chefs ne sont pas appelés à rendre compte de leurs actions, car les organismes centraux n'ont pour ainsi dire pas de procédures en place pour examiner ou vérifier les pratiques des ministères. Par exemple, en raison des lacunes que comportent les mécanismes d'examen au niveau ministériel, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'est pas en mesure de rendre compte au gouvernement sur les questions touchant la Catégorie de la gestion, comme la mise en oeuvre des politiques et les pratiques en cours touchant le nombre de cadres supérieurs, l'examen du rendement et l'évaluation des employés, le counseling et la formation, etc.

17.162 Bien que la Commission de la Fonction publique soit au courant du nombre de redéploiements dans les ministères, elle ne fait pas d'examen périodique des pratiques des ministères pour vérifier si le recours au déploiement, pour des motifs comme la solution temporaire de problèmes de rendement ou un plus grand perfectionnement, correspond aux intentions initiales. Nous avons constaté que le déploiement est très souvent utilisé par certains ministères comme moyen pour résoudre des problèmes de rendement. Cela traduit peut-être les lacunes des autres politiques de gestion des ressources humaines (p. ex., la formation) ou de la gestion des problèmes de rendement.

17.163 En 1986, la Commission de la Fonction publique a indiqué au Comité des comptes publics qu'elle avait l'intention de surveiller les nominations par redéploiement effectuées par les sous-chefs. Cependant, au 1er juin 1987, le pouvoir de redéploiement n'avait pas encore fait l'objet d'un examen systématique périodique. Cette faiblesse a déjà été relevée dans un rapport de vérification interne de 1984 de la Commission de la Fonction publique et dans notre vérification de 1985 de la Commission de la Fonction publique.

17.164 Lors de la création de la Catégorie de la gestion, on a clairement communiqué aux membres qu'il y aurait des pratiques améliorées de planification des ressources humaines et des carrières pour assurer une gestion de qualité et pour appuyer les pouvoirs et la latitude accrue du sous-chef. Nous avons constaté que ni le Secrétariat du Conseil du Trésor, ni la Commission de la Fonction publique n'ont de processus en place pour revoir systématiquement les progrès accomplis dans ces domaines. Par conséquent, les organismes centraux ne sont pas en mesure de déterminer jusqu'à quel point les décisions des ministères, en matière de dotation ou de perfectionnement pour la Catégorie de la gestion, s'appuient sur une approche du ressourcement qui reflète des stratégies de ressourcement à l'échelle du gouvernement.

17.165 À notre avis, les rôles et les responsabilités en matière de gestion de la Catégorie de la gestion sont trop diffus et complexes pour permettre une approche efficace et intégrée de la gestion des ressources humaines pour ce groupe. Cette situation explique également certaines faiblesses en matière d'obligation de rendre compte à l'égard de cette ressource essentielle.

17.166 Enfin, l'actuelle division des rôles et des responsabilités contribue à donner l'impression qu'il n'y a personne de responsable et qu'on n'accorde pas suffisamment d'attention à la gestion du personnel de gestion. Elle concourt à créer l'impression chez les membres de la Catégorie de la gestion, particulièrement aux niveaux inférieurs, qu'il est fait peu de cas de ce qu'ils considèrent comme des contraintes entravant l'efficacité et l'efficience de la fonction publique.

17.167 Le Conseil du Trésor doit s'assurer que la répartition des rôles et des responsabilités à l'égard des programmes de la Catégorie de la gestion assure un leadership manifeste et une direction claire, une approche planifiée et coordonnée de gestion de la Catégorie de la gestion, et une obligation appropriée de rendre compte des résultats.

Conclusions

17.168 À notre avis, les diverses annonces effectuées à l'époque de la création de la Catégorie de la gestion constituaient un «plan d'action».

17.169 Malgré certains problèmes de définition et de composition, on a identifié plus clairement une grande part de l'équipe de gestion en la regroupant dans un plan commun d'évaluation des emplois. Les sous-chefs se sont vu donner le pouvoir de redéployer le personnel supérieur, et ils bénificient d'une approche plus souple pour la dotation des postes de la Catégorie de la gestion. On a aussi institué et mis en oeuvre, à titre obligatoire, des programmes d'orientation. On a accompli certains progrès en matière de gestion du rendement, notamment en réintroduisant la rémunération au rendement.

17.170 Par contre, un grand nombre des changements prévus ou annoncés n'ont pas eu lieu. Cela a fait naître cynisme et désillusion et a remis en cause l'engagement du gouvernement et des organismes centraux envers les objectifs annoncés.

17.171 Les organismes centraux continuent de limiter considérablement les pouvoirs des sous-chefs. Ces derniers n'ont pas le pouvoir de classifier les postes de la Catégorie de la gestion et, malgré le fait que la plupart des nominations de la Catégorie de la gestion aient lieu au sein des ministères, les sous-chefs n'ont pas le pouvoir formel d'offrir des promotions aux membres de leur équipe de gestion. À notre avis, cela est incompatible avec leurs responsabilités, et les autres pouvoirs délégués, comme celui d'organiser leur ministère jusqu'au niveau 3 du groupe de la Direction. C'est également incompatible avec les recommandations de la Commission royale Lambert, qui préconisait la mise en place de contrôles centraux seulement pour le niveau de sous-ministre adjoint et le niveau équivalent.

17.172 De nombreux membres de la Catégorie de la gestion reconnaissent la nécessité de contrôles centraux à l'égard de questions comme la rémunération ou le nombre de cadres supérieurs, mais nombreux sont ceux qui considèrent que certains des programmes ou pratiques actuels sont inadéquats, excessifs ou à revoir. Ils sont aussi d'avis que le rendement passé des ministères devrait entrer en ligne de compte dans la délégation des pouvoirs. Nous partageons ces points de vue.

17.173 À notre avis, les organismes centraux devraient jouer un rôle de gestion, solidaire du gouvernement, en exerçant un leadership, en fixant des objectifs et des priorités, en déléguant les pouvoirs, en assurant une surveillance et en obligeant à rendre compte périodiquement, avec récompenses et sanctions appropriées.

17.174 Compte tenu de leur rendement et de l'obligation de rendre compte, les sous-chefs devraient se voir déléguer les pouvoirs nécessaires pour gérer de façon efficiente et efficace leur équipe de gestion ministérielle.

ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

ORGANISATION ET PROGRAMMES
DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Table des matières

	Paragraphe
La mission du Bureau	18.1
Objet du chapitre 18.11	
Mandat, vérification, rapports, organisation, ressources financières	
Le mandat 18.14	
La vérification 18.15	
Les rapports 18.17	
L'organisation 18.18	
Les ressources financières	18.22
Étude sur le rapport coût-efficacité des travaux de vérification du Bureau du vérificateur général	18.24
Historique 18.28	
Les trois phases de l'Étude sur le rapport coût-efficacité	18.31
Avantage global 18.36	
Le Bureau du vérificateur général à l'ère de l'informatique	18.37
L'informatique au service de la vérification	18.41
Le Bureau se tourne vers l'avenir	18.46
Sur la scène internationale	18.51
Programme international d'aide aux bureaux de vérification	18.52
Projet sino-canadien de formation en vérification	18.56
Initiative de développement de l'INTOSAI	18.59
Examen du système de vérification de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord	18.64
«Sed quis custodiet ipsos custodes»	18.66
Les vérificateurs externes	18.68
L'évaluation des programmes et la vérification interne 18.73	
L'examen de la qualité après la vérification	18.78
La vérification interne des Services administratifs	18.87
Évaluation supplémentaire	18.94
Autres initiatives 18.97	
Le BVG se mérite un prix international	18.98
Affaire portée devant la Cour fédérale du Canada	18.101
Montages vidéos sur le Rapport annuel	18.104

Paragraphe

Le groupe de travail sur les connaissances et aptitudes requises de la part des vérificateurs 18.107
Le Manuel de vérification intégrée 18.108

Coûts engagés pour l'établissement de rapports de vérifications et d'examens spéciaux effectués auprès des sociétés d'État
18.109Les vérifications annuelles 18.112
Les examens spéciaux 18.115

Les conseillers du vérificateur genéral

Pièces

18.1Organigramme du Bureau du vérificateur général
18.2Crédits et dépenses
18.3Coûts d'établissement des rapports annuels de vérification

ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

La mission du Bureau

18.1 En vertu de la Loi sur le vérificateur général, le vérificateur général du Canada est tenu de présenter chaque année au Parlement un rapport sur les activités de son Bureau. Ces activités comprennent, bien entendu, toutes celles qui sont décrites dans les chapitres précédents du Rapport annuel que voici. Il arrive de plus en plus souvent, cependant, que les activités du Bureau ne comprennent pas seulement ce qui est signalé dans le Rapport annuel du vérificateur général.

18.2 Ainsi, par exemple, les fonctions du vérificateur général ont été considérablement élargies par suite des modifications apportées à la Loi sur l'administration financière, qui créaient pour les sociétés d'État une obligation nouvelle de rendre compte de leurs activités. Cependant, le Rapport annuel du vérificateur général ne fait état que dans des cas exceptionnels de ce volet de son travail. Ce Rapport annuel ne fait pas non plus état de toutes les vérifications de ministères fédéraux.

18.3 Les chapitres qui précèdent font état, à l'intention des députés, des questions d'importance seulement. Les questions de moindre importance sont soumises directement aux ministères, pour fins d'examen et pour qu'ils y remédient de façon appropriée. Le Rapport annuel n'indique pas non plus les résultats des vérifications effectuées dans le cadre de l'examen des états financiers du gouvernement du Canada. Pour connaître l'opinion et les observations du vérificateur général à ce sujet, il faut consulter les Comptes publics du Canada.

18.4 Le vérificateur général consacre une grande partie de ses ressources à la préparation du Rapport annuel, mais il ne s'agit certainement pas là de son unique activité. Lorsqu'il deviendra, conformément à la Partie XII de la Loi sur l'administration financière, le vérificateur ou le covérificateur de chaque société mère énumérée à la partie I de l'Annexe C, le Bureau affectera encore plus de ressources à des activités qui ne font pas l'objet d'un rapport au Parlement.

18.5 Il s'ensuit donc que, de plus en plus, la disposition de la Loi sur le vérificateur général, qui prévoit la présentation d'un rapport annuel à la Chambre des communes au sujet des activités du BVG, concerne deux activités distinctes.

18.6 Premièrement, le vérificateur général continue de signaler les constatations importantes qui découlent des travaux de vérification effectués dans les

ministères et organismes fédéraux. Deuxièmement, il doit avoir recours à d'autres moyens pour renseigner le Parlement sur les travaux de vérification qui ne font pas l'objet d'un rapport à leur intention.

18.7 Heureusement, il existe un recours : la partie III du Budget des dépenses du Bureau, qui permet au vérificateur général de fournir au Parlement des détails au sujet de toutes les activités de son Bureau, qu'elles fassent l'objet d'un rapport à la Chambre ou dans un autre milieu.

18.8 L'importance de la partie III du Budget des dépenses du Bureau s'est accrue étant donné que, à compter de l'exercice 1987-1988, le Comité des comptes publics devient responsable de l'examen et de l'approbation, pour le compte du Parlement, du Budget des dépenses établi à l'égard du vérificateur général.

18.9 Comme le disait si bien le vérificateur général lui-même, lors de l'audience tenue le 12 mars 1987 par le Comité des comptes publics :

> Il me fait plaisir d'être ici ce matin pour examiner avec vous le budget des dépenses de mon Bureau. Je trouve fondé que ce soit dorénavant devant ce Comité que j'aie à présenter mon budget. Comme le Comité permanent des comptes publics est chargé de l'examen de mon rapport annuel, qui constitue le point culminant du travail accompli par mon Bureau en une année, il est normal qu'il examine également mon budget des dépenses, afin de savoir de quelle façon je compte utiliser les fonds que je demande, et quels sont les résultats que j'escompte. Mes tâches les plus connues consistent en la présentation d'un rapport annuel au Parlement et en la formulation d'une opinion sur les états financiers du gouvernement du Canada. Cependant, mon mandat ne se limite pas à cela. En effet, je suis tenu d'émettre des opinions distinctes au sujet d'une centaine d'autres organismes gouvernementaux, y compris 40 sociétés d'État. De plus, je suis tenu d'effectuer, sur une période de cinq ans, des examens spéciaux à l'égard de toutes les sociétés d'État dont je suis le vérificateur attitré. Voilà, en gros, à quelles fins j'utilise les fonds qui me sont accordés. Si je suis ici aujourd'hui, c'est justement pour vous expliquer en détail les activités et les programmes de mon Bureau, ainsi que leur raison d'être.

18.10 Ainsi donc, tout député ou citoyen intéressé peut avoir une bonne connaissance du mandat, de l'organisation, des finances et des activités du Bureau du vérificateur général en consultant le Rapport annuel du vérificateur général, son opinion et ses observations au sujet des états financiers, ainsi que la partie III du Budget des dépenses du Bureau.

Objet du chapitre

18.11 Depuis toujours, le vérificateur général dispose d'un autre moyen pour fournir de l'information au sujet des activités de son Bureau - il s'agit du présent chapitre, qui décrit l'organisation et les programmes courants du Bureau. Ce chapitre précède aussi la partie III du Budget des dépenses. Tout comme le rapport annuel d'autres ministères, il fut un temps où ce chapitre fournissait au Parlement des données essentielles sur les activités et programmes du Bureau qu'il était impossible de retrouver ailleurs.

18.12 Cependant, la plupart de ces détails apparaissent maintenant à la partie III du Budget des dépenses, reléguant en quelque sorte au second plan les rapports annuels préparés par les ministères. Comme l'indique l'Étude de la gestion et du contrôle financiers (chapitre 4 du présent Rapport) : «La plupart des rapports annuels que publient les ministères n'ont plus un but spécifique depuis l'apparition des parties III du Budget des dépenses.»

18.13 Il reste une option pour les rapports annuels des ministères et, plus précisément, pour le présent chapitre. En effet, ils peuvent servir à mettre en relief certaines activités et initiatives susceptibles d'intéresser les députés et d'autres personnes désireuses de se renseigner sur les activités du vérificateur général et de son Bureau. C'est d'ailleurs l'objet du présent chapitre. Les lecteurs doivent cependant prendre note que l'attention accordée ici à une activité précise n'indique pas son importance globale au sein du Bureau. Ainsi, par exemple, le chapitre parle très peu des travaux de vérification en cours, mais accorde beaucoup d'importance aux activités internationales. Dans la pratique, toutefois, le Bureau utilise la majeure partie de ses ressources pour effectuer des travaux de vérification.

Mandat, vérification, rapports, organisation, ressources financières

Le mandat

18.14 Le mandat du vérificateur général est énoncé dans la Loi sur le vérificateur général (1977), ainsi que dans la Loi sur l'administration financière (modifiée en 1984).

La vérification

18.15 Chaque année, le Bureau effectue des vérifications dans tous les ministères et organismes fédéraux, afin de permettre au vérificateur général d'exprimer une opinion au sujet des états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Les vérifications annuelles permettent également de déterminer si les ministères et organismes respectent les textes réglementaires.

18.16 Le vérificateur général effectue également des vérifications de l'optimisation des ressources, conformément au paragraphe 7(2) de la Loi sur le vérificateur général, concernant les exigences en matière de rapports. Il signale au Parlement les cas où des ministères ou organismes ont engagé des dépenses sans tenir compte de l'économie et de l'efficience, ainsi que les cas où aucune méthode appropriée n'a été mise au point pour évaluer l'efficacité des programmes et en faire rapport. Le Bureau effectue de telles vérifications dans les principales entités gouvernementales au moins une fois tous les cinq ans. Par ailleurs, le Bureau effectue des vérifications dans l'ensemble de l'administration fédérale lorsqu'il est possible et approprié d'examiner des questions communes à un certain nombre de ministères.

Les rapports

18.17 Tout au long du processus de vérification, le Bureau discute de ses constatations avec des gestionnaires des entités vérifiées. À la fin d'une vérification, le Bureau présente à la haute direction de l'entité vérifiée un rapport détaillé qui renferme ses constatations, conclusions et recommandations. Enfin, le Bureau inclut dans son Rapport annuel toute question qu'il juge digne d'intérêt pour le Parlement. Il exprime également une opinion, accompagnée de réserves s'il y a lieu, sur les comptes du Canada et celle-ci est présentée dans le volume I des Comptes publics. Dans le cas de vérifications et d'examens spéciaux relatifs à des sociétés d'État, le Bureau présente un rapport au conseil d'administration de la société.

L'organisation

18.18 La pièce 18.1 donne un aperçu de la structure organisationnelle du Bureau et indique les fonctions de ses trois directions générales.

18.19 **La Direction générale des opérations de vérification** est la plus importante. Elle regroupe six directions chargées de la vérification des ministères et organismes fédéraux, une direction chargée de la vérification des sociétés d'État, cinq directions chargées de vérifications sectorielles et de vérifications spéciales, une direction chargée de la planification et de la coordination, et cinq directions régionales de vérification. Chacune des directions chargées de la vérification des ministères et organismes est dirigée par un vérificateur général adjoint, et chacune est responsable de diverses entités qui ont des exigences semblables en termes de vérification et de connaissances spéciales, ou qui ont des liens importants au chapitre des programmes. La majeure partie des vérificateurs oeuvrent dans la région de la Capitale nationale, mais la Direction générale des opérations de vérification compte également des bureaux régionaux à Halifax, Montréal, Winnipeg, Regina, Edmonton et Vancouver. On retrouve également des vérificateurs en quasi-permanence à Yellowknife et à Whitehorse. Le travail des bureaux régionaux est en voie de réorganisation et de consolidation. Il sera complété par la nomination de vérificateurs généraux adjoints responsables des régions de l'Est et de l'Ouest.

18.20 **La Direction générale des services professionnels** assure le soutien technique et professionnel à la Direction générale des opérations de vérification. Elle revoit, révise et publie le Rapport annuel ainsi que d'autres rapports. Elle est responsable du perfectionnement et de la planification de carrières ainsi que de la liaison avec le Parlement, des relations publiques, des communications et de la bibliothèque du Bureau. Cette direction générale coordonne les activités internationales et la liaison avec les vérificateurs généraux des provinces canadiennes. Elle est responsable des méthodes de travail, notamment la gestion de l'élaboration des méthodes de vérification.

18.21 **La Direction générale des services administratifs** assure le soutien central dans les domaines des finances, du personnel, des contrats, des langues officielles, des documents, des installations et du matériel, des services informatiques, du traitement de texte, des arts graphiques et de l'audio-visuel.

Les ressources financières

18.22 Comme nous l'avons déjà mentionné, le Bureau se sert de la partie III du Budget des dépenses pour indiquer aux députés les ressources financières dont il a besoin pour s'acquitter de son mandat. La pièce 18.2 donne un aperçu des crédits et dépenses, par activité et par article de dépense.

18.23 Le reste du présent chapitre est consacré à la description plus détaillée de certaines activités importantes qui se sont déroulées tout au long de l'année dernière, au Bureau du vérificateur général.

Étude sur le rapport coût-efficacité des travaux de vérification du Bureau du vérificateur général

18.24 La vérification intégrée, et plus particulièrement sa composante, la vérification de l'optimisation des ressources, se sont avérées un outil des plus précieux pour relever l'information sur les activités du gouvernement susceptibles d'intéresser les députés. Cependant, la vérification intégrée constitue une méthode de travail relativement nouvelle. Elle est coûteuse également. Bien que les vérifications intégrées réalisées au cours de la dernière décennie se soient avérées efficaces pour dégager les secteurs où l'économie et l'efficience pourraient être améliorées au sein des ministères et organismes, on peut se demander si le Bureau ne pourrait pas s'acquitter de son mandat fondamental à un coût moins élevé. Grâce à l'expérience acquise, ne pourrait-il pas accroître son efficacité tout en réduisant les ressources utilisées?

18.25 L'actuel vérificateur général a relevé ce défi de maintes façons. La lecture des rapports des années antérieures nous apprend que le Bureau se retrouve à la fine pointe de la technologie en matière de vérification dans un cadre informatique et ce, pour deux raisons. Premièrement, ces compétences sont nécessaires pour vérifier les ministères et organismes du gouvernement dont les données relatives aux finances, à la gestion, ainsi qu'aux programmes sont de plus en plus entreposées sur support magnétique. Deuxièmement, l'informatique permet au Bureau d'effectuer son travail de façon plus efficace, plus rapide et plus économique. De nouvelles initiatives dans le domaine de l'informatique qui ont été prises en 1986-1987 sont décrites dans la prochaine section du présent chapitre.

18.26 On se rappellera que dans le rapport de l'année dernière, le présent chapitre décrivait en détail les efforts déployés par le Bureau en vue de trouver des méthodes plus efficaces pour effectuer les vérifications financières et les vérifications du respect des textes réglementaires prévues dans la Loi sur le vérificateur général.

18.27 Il était donc logique que le Bureau applique cette étude sur le rapport coût-efficacité à toute la gamme de ses vérifications. Cette imposante tâche a été confiée à la firme de consultants en gestion Stevenson Kellogg Ernst & Whinney, sous la direction de Kenneth G. Belbeck, en collaboration avec des cadres supérieurs du Bureau du vérificateur général. Le rapport et les recommandations de cette étude devraient être publiés au mois de septembre 1987, peu de temps après que le présent rapport sera allé sous presse.

Historique

18.28 Notre Bureau possède quelque dix années de solide expérience dans le domaine de la vérification intégrée. Cette décennie a été marquée par une élaboration considérable de méthodes, techniques et programmes de formation, tant au Bureau du vérificateur général qu'au sein d'autres organismes professionnels qui oeuvrent dans le domaine de la vérification des comptes publics. Il est temps de faire le point. De plus en plus, on considère la vérification de l'optimisation des ressources comme une entreprise onéreuse. La vérification d'un grand ministère ou organisme peut coûter jusqu'à un million de dollars. Or, contrairement à la vérification financière, il n'existe pas de normes ou critères de vérification généralement reconnus, applicables à toutes les vérifications. L'Institut canadien des comptables agréés étudie actuellement la question. Cependant, certains observateurs estiment que chaque vérification est unique en son genre et que, de ce fait, on ne peut établir que des normes très générales. Au mieux, l'élaboration de normes doit suivre une évolution, et elle en est encore au stade primaire. Néanmoins, il est extrêmement important que toutes les organisations de vérification qui effectuent des vérifications intégrées et, plus spécialement le Bureau du vérificateur général, évaluent périodiquement le rapport coût-efficacité des travaux de vérification. Le concept de vérification intégrée survivra uniquement si on réussit à démontrer facilement son efficacité par rapport au coût.

18.29 L'Étude sur le rapport coût-efficacité a été entreprise en décembre 1986. Le projet a pour but d'améliorer le rendement général du Bureau, qui constitue un chef de file dans les domaines de la vérification législative et de la vérification intégrée. Cette étude devrait permettre de dégager des secteurs qui pourraient avoir besoin de plus d'amélioration.

18.30 L'étude porte principalement sur les activités de la Direction générale des opérations de vérification et sur les activités d'autres directions générales qui influent sur les travaux de vérification. Parmi ces activités, mentionnons le perfectionnement et la planification de carrière, les méthodes professionnelles, l'évaluation des programmes et la vérification interne.

Les trois phases de l'Étude sur le rapport coût-efficacité

18.31 L'étude comporte trois grandes phases. Les deux premières ont servi à établir un diagnostic, alors que la troisième a été conçue pour recueillir des données en vue de formuler des recommandations pour apporter des améliorations dans des secteurs que l'étude a dégagés.

18.32 **La phase I** comportait deux volets. Le premier consistait en l'examen de la philosophie, de la politique et des objectifs du Bureau. Il a servi d'importante source de référence pour le reste de l'étude. Il avait pour but de déterminer quelles questions reliées à la politique de vérification sont considérées, par nos propres cadres supérieurs, comme étant non entièrement réglées. Le deuxième volet a consisté en un sondage mené auprès des employés du Bureau dans le but de connaître leur opinion au sujet de diverses questions, notamment la satisfaction au travail, les communications, la gestion et les conditions de travail. Ce sondage a permis aux cadres supérieurs de connaître les questions qui requièrent leur attention, ainsi que les perspectives connexes à examiner durant le reste de l'étude.

18.33 **La phase II** comportait trois volets, le premier étant de loin le plus important. En effet, au cours de celle-ci, la firme Stevenson Kellogg Ernst & Whinney examinait un échantillon de vérifications récentes effectuées par le Bureau dans le cadre de sa vérification des Comptes publics et des états financiers des sociétés d'État, ainsi que des vérifications de l'optimisation des ressources effectuées périodiquement dans les ministères et organismes du gouvernement. Le deuxième volet consistait en l'examen des rôles des secteurs fonctionnels et de nos vérificateurs, ainsi que des liens entre ces deux parties. Elle a permis de s'arrêter à la contribution des secteurs fonctionnels en ce qui concerne la qualité des travaux de vérification par rapport aux coûts. Le troisième volet a consisté en une étude du processus de production du Rapport annuel du vérificateur général, l'activité la mieux connue du BVG. L'étude spéciale a permis d'obtenir de la rétroaction au sujet de l'efficience et de l'efficacité des méthodes qu'utilise notre Bureau pour examiner et présenter ses constatations de vérification.

18.34 **La phase III** de l'étude portait sur les liens de cause à effet requis pour élaborer des recommandations valables en ce qui a trait aux améliorations dans les secteurs que l'étude a dégagés. Elle a permis l'examen attentif du programme de perfectionnement et de planification de carrière auquel le Bureau consacre chaque année six pour cent de ses ressources. Elle a également permis l'examen du processus d'évaluation du rendement ainsi que du processus de mise en disponibilité et d'autres activités importantes reliées à la planification des ressources humaines. Cette phase avait pour but de déterminer dans quelle mesure le Bureau gère avec efficacité son principal atout : les ressources humaines.

18.35 Le troisième secteur examiné lors de cette phase est celui du processus de planification d'ensemble des vérifications effectuées par le Bureau du vérificateur général. Cet examen a porté notamment sur la planification stratégique et opérationnelle, y compris le processus d'établissement des priorités dans le cas des travaux de vérification effectués pour toute une série de ministères et organismes, quelle que soit leur taille. L'objectif principal consistait à étudier des moyens de s'assurer que nous continuons de vérifier des questions de vérification qui revêtent le plus d'importance pour le Parlement, et de permettre au Bureau de respecter ses obligations croissantes en matière d'examens spéciaux relatifs aux sociétés d'État, sans entraîner une augmentation réelle des crédits budgétaires. La troisième et dernière phase a également permis d'examiner l'organisation du Bureau ainsi que sa façon de procéder pour communiquer les résultats de ses activités les mieux connues : ses attestations, ainsi que ses vérifications du respect des textes réglementaires et de l'optimisation des ressources. On a accordé une attention toute spéciale à l'établissement d'objectifs et à l'orientation du personnel de vérification, au style de gestion des cadres supérieurs, à l'administration des équipes de vérification, à la taille et à la nature des équipes affectées à la vérification des ministères, ainsi qu'aux activités et liens hiérarchiques des bureaux régionaux.

Avantage global

18.36 Les résultats définitifs de l'étude sur le rapport coût-efficacité des travaux de vérification du Bureau du vérificateur général n'étaient pas encore connus au moment où le présent Rapport a été mis sous presse, mais le vérificateur général s'est dit confiant que l'étude l'aidera à respecter ses engagements en vue d'assurer l'économie, l'efficience et l'efficacité lorsqu'il s'acquitte du mandat de son Bureau.

Le Bureau du vérificateur général à l'ère de l'informatique

18.37 Nul ne saurait contester l'influence considérable du traitement électronique des données sur notre vie quotidienne. Comme les administrations publiques oeuvrent principalement dans le domaine de l'information, les innovations dans ce domaine s'avèrent particulièrement importantes pour toutes les activités de

l'administration fédérale. Cette question est abordée dans un contexte très large, au chapitre 1 du présent Rapport.

18.38 On ne peut nier que les innovations dans le domaine informatique ont des répercussions énormes sur la comptabilité et la vérification. En effet, les comptables et les vérificateurs effectuent leurs calculs et analyses financières à l'aide de registres financiers qui sont presque tous informatisés.

18.39 Ne voulant pas être en reste, le Bureau du vérificateur général a emboîté le pas et il fait maintenant figure de proue dans l'utilisation de l'informatique en vérification.

18.40 Parallèlement, il a réalisé des progrès en ce qui concerne ses activités non reliées à la vérification, notamment les communications.

L'informatique au service de la vérification

18.41 En 1985-1986, le Bureau lançait son propre projet spécial de trois ans en informatique. L'objectif principal consistait à former les vérificateurs du Bureau dans le domaine de la vérification dans un cadre informatique. Les résultats des deux premières années du projet ont largement dépassé les attentes, et les innovations technologiques sont en voie d'infiltrer toutes nos opérations de vérification. Chaque direction de vérification compte au moins un employé qui a participé au programme d'«apprentissage» du Bureau, qui consiste en l'affectation d'un maximum de dix vérificateurs à la Direction de la vérification informatique, pour une période d'un an.

18.42 Le logiciel interactif IDEA mis au point par le Bureau a placé celui-ci sur la ligne de front pour ce qui est de l'informatique au service de la vérification. Utilisé dans le monde entier, ce logiciel sert actuellement à plus de 60 vérifications en cours de réalisation.

18.43 Le système de sélection centrale des données, également mis au point par le Bureau, est un très gros système qui permet de lire, d'équilibrer et d'échantillonner statistiquement toutes les opérations financières relatives aux Comptes publics du Canada. En raison du nombre élevé d'opérations traitées (quelque 52 millions par année), le système de sélection centrale des données fonctionne tout au long de l'année et permet de produire des échantillons, des statistiques, des rapports et des données en vue de l'entrée dans les micro-ordinateurs pour ensuite être traités en utilisant le programme IDEA.

18.44 En combinant ainsi les techniques relatives au processeur central et aux micro-ordinateurs, le Bureau a réussi à améliorer considérablement l'efficacité et

l'efficience avec lesquelles les vérificateurs peuvent avoir accès aux registres gouvernementaux, sans augmentation des coûts.

18.45 Entre temps, le Bureau a fait l'acquisition de micro-ordinateurs portatifs, que les vérificateurs peuvent transporter partout où ils vont.

Le Bureau se tourne vers l'avenir

18.46 En utilisant des systèmes de traitement électronique des données pour ses travaux de vérification, le Bureau a apprivoisé cette technologie en vue d'améliorer ses services internes. Le Bureau dispose de systèmes de traitement de texte et d'information perfectionnés, pour toutes les phases de production de son Rapport annuel. D'autre part, le logiciel actuel permet au Bureau de produire et d'inclure dans son rapport des organigrammes et des graphiques de présentation recherchés et des textes spécialisés.

18.47 Une communication efficace est un élément essentiel au Bureau du vérificateur général. Sa principale tâche consiste en la production de son Rapport annuel, et la communication interne aussi bien que la communication avec les entités vérifiées constituent la clé du succès de cette entreprise. Au cours de l'année qui s'achève, le Bureau a amélioré considérablement ses communications par voie électronique.

18.48 Le premier réseau local de communication a été mis à la disposition d'une équipe de vérification, à l'automne de 1986. Ce réseau permet d'assurer un lien à courte distance entre divers ordinateurs et améliore l'efficience d'outils automatisés en simplifiant leur utilisation.

18.49 Le Bureau a également mis au point un système de courrier électronique accessible à l'aide d'un ordinateur doté d'un modem. Ce système est relié à des systèmes de communication qui permettent l'envoi de messages partout dans le monde.

18.50 Les vérificateurs se servent également d'un logiciel de graphiques/texte qui peut être utilisé sur un ordinateur personnel afin de créer des illustrations et de rédiger des textes en vue de présentations diverses. Ces méthodes sont en voie de devenir la norme au Bureau pour assurer l'efficacité des présentations.

Sur la scène internationale

18.51 Étant donné que le Bureau du vérificateur général du Canada est un pionnier dans le domaine de la vérification intégrée et de la vérification législative, ses compétences et son expérience sont en demande dans le monde entier, plus

spécialement dans les pays en développement ainsi que dans les pays en voie d'établir ou de renforcer leurs propres services de vérification des comptes publics.

18.52 Programme international d'aide aux bureaux de vérification. Annoncé à l'Organisation des Nations Unies à l'automne de 1979, ce programme est conçu pour aider les vérificateurs de pays en développement à améliorer leurs aptitudes et leurs techniques en matière de vérification des administrations publiques, principalement par le biais de la vérification de l'optimisation des ressources. Ce programme est une initiative canadienne subventionnée par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et administrée par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Il comporte un volet de formation ainsi qu'un programme d'octroi de bourses en vérification. Les boursiers de 1986-1987 provenaient de la Colombie, de la Gambie, de l'Inde, de la Malaysia, du Maroc, du Pakistan, de la République populaire de Chine, ainsi que de la Tanzanie. Deux autres boursiers, parrainés par le Bureau de la vérification de l'Arabie Saoudite, se sont joints au groupe. Durant leur séjour d'une année au BVG, les boursiers participent activement à diverses étapes de vérifications effectuées par le Bureau, tout en y apportant une dimension intéressante. À leur retour dans leur pays d'origine, et c'est ce qui est important, ils appliquent la formation reçue et l'expérience acquise aux activités de leurs bureaux. Par la suite, des conseillers canadiens leur rendent visite pour les orienter au besoin. D'anciens boursiers apportent aujourd'hui une contribution importante à la vérification dans des pays du monde entier.

18.53 Sainte-Lucie a tiré profit du projet de formation en vérification législative entrepris l'an dernier et qui s'est poursuivi en 1986-1987. La formation en salle de classe a été complétée par une formation en cours d'emploi assurée tout au long de la vérification intégrée du ministère des Douanes et Accises de cette île. Il s'agissait là de la première vérification intégrée réalisée exclusivement par les propres vérificateurs de Sainte-Lucie. Financée par l'ACDI, la participation du BVG a considérablement aidé ce jeune pays autonome à renforcer la fonction de vérification.

18.54 Sous les auspices des Nations Unies, le BVG partage également ses connaissances et ses compétences avec le Bureau du vérificateur général de Chypre, dans le but d'assurer la mise en place d'un service de vérification du rendement dans ce pays.

18.55 Trois autres projets internationaux d'envergure revêtaient une importance particulière en 1986-1987 : le projet sino-canadien de formation en vérification; l'Initiative de développement de l'INTOSAI; l'examen du système de vérification de l'OTAN.

18.56 Projet sino-canadien de formation en vérification. Depuis 1982, le Bureau participe à un projet international, de concert avec l'ACDI, l'Organisation des Nations Unies et la République populaire de Chine en vue d'aider cette dernière à mettre sur pied la fonction de vérification législative prévue dans sa nouvelle constitution.

18.57 Le Bureau de vérification de la Chine comptera éventuellement quelque 40 000 vérificateurs. Si l'on ajoute à ce nombre les 100 000 vérificateurs internes des diverses organisations à vérifier sur ce vaste territoire, on comprend facilement que la formation est essentielle. Le rôle du Bureau du vérificateur général du Canada consiste à former les personnes qui seront appelées à former les vérificateurs chinois. L'accent mis sur la formation des formateurs assurera l'utilisation optimale de ressources canadiennes restreintes. L'objectif est de constituer un noyau de professeurs compétents et de leur fournir le soutien professionnel, technique et administratif requis pour mettre sur pied un service de formation approprié au sein du Bureau de vérification de la République populaire de Chine. Le projet comporte cinq éléments : la formation des formateurs, la formation audio-visuelle, le soutien professionnel et technique, le soutien administratif et la gestion des projets.

18.58 Ce projet a permis au Bureau du vérificateur général du Canada d'ajouter une dimension attrayante à sa culture. En effet, un certain nombre d'employés du Bureau, dont des vérificateurs supérieurs, ont déjà visité la Chine. La semaine de travail de six jours est pénible là-bas, mais la possibilité de vivre et de travailler dans un contexte aussi différent est aussi gratifiante que stimulante. Ce projet a également amené de nombreux experts et formateurs éventuels de la Chine au Bureau du vérificateur général du Canada. En somme, toute l'entreprise constitue une illustration d'un échange créatif entre deux pays.

18.59 **Initiative de développement de l'INTOSAI.** L'idée d'un programme international de formation des vérificateurs a fait surface à quelques reprises au cours des dernières années. Ainsi, le concept d'un centre international de formation en matière de comptabilité et de vérification des administrations publiques était proposé à l'ONU en 1980. Cependant, bien que la majorité des pays membres aient appuyé cette idée, le secrétaire général des Nations Unies ne put réussir à recueillir les fonds nécessaires pour réaliser le projet.

18.60 Au mois de mars 1985, lors d'une réunion du conseil d'administration de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), le vérificateur général du Canada proposait à l'INTOSAI d'élaborer et de mettre en oeuvre ce qu'on connaît maintenant sous le nom d'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI). Il proposait que ce projet soit réalisé selon la structure organisationnelle de l'INTOSAI, sans «l'infrastructure» que comportait la proposition des Nations Unies, et financé principalement par des organisations de développement international, ainsi que des organismes d'aide nationaux, avec la collaboration et la contribution des bureaux de vérification des pays donateurs.

18.61 Lors du XIIe congrès de l'INTOSAI, tenu à Sydney, en Australie au mois d'avril 1986, la proposition concernant l'élaboration officielle de l'IDI était adoptée «... encourager l'avancement de la vérification et de la comptabilité publiques, en particulier

dans les pays en développement, par l'échange d'information ainsi que par la formation des vérificateurs des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (SAI)». Il a été convenu à ce moment-là que durant la période de lancement, l'IDI serait sous la responsabilité du Bureau du vérificateur général du Canada. Le General Accounting Office des États-Unis a participé très activement aux étapes initiales de l'IDI.

18.62 De nombreux progrès ont été réalisés depuis l'adoption de la proposition en vue de la mise sur pied de l'IDI. Un petit secrétariat est composé de deux employés embauchés sur une base permanente; il reçoit l'appui de professionnels qui lui ont été prêtés par diverses institutions supérieures de contrôle des finances publiques pour la réalisation de projets à court terme concernant les projets de l'IDI. De cette façon, le secrétariat reste de petite taille, ses frais généraux sont maintenus au minimum et les institutions supérieures ont l'occasion de participer à des projets de l'IDI. Le conseil d'administration de IDI bénéficie des conseils d'un comité consultatif composé de 13 pays qui représentent les institutions supérieures financières de contrôle des finances publiques.

18.63 L'IDI mène trois projets de front : l'achèvement d'une évaluation des besoins régionaux, la diffusion de l'information par le biais de diverses publications, y compris le répertoire international des programmes de formation en vérification, ainsi que l'organisation d'ateliers, de séminaires et d'autres formes d'aide à la formation.

18.64 **Examen du système de vérification de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN).** Durant l'été de 1986, le Bureau du vérificateur général du Canada a joué un rôle de premier plan dans le cadre de l'examen complet du système de vérification de l'OTAN. Le sous-vérificateur responsable des Services professionnels et le directeur principal responsable des Méthodes professionnelles ont participé à cet examen, en collaboration avec des représentants de l'Allemagne de l'Ouest, du Danemark, du Royaume-Uni et des États-Unis. Cet examen avait comme objectif global de déterminer s'il y avait lieu d'améliorer le système de vérification de l'OTAN. Il a permis de déceler d'importantes lacunes que l'OTAN est en train d'étudier.

18.65 Également, sur la scène internationale, le Bureau du vérificateur général du Canada continue de faire fonction de vérificateur externe pour l'Organisation de l'aviation civile internationale. Cette vérification est effectuée à partir du bureau régional de Montréal.

«Sed quis custodiet ipsos custodes»

18.66 La question que se posait Juvénal, à savoir qui est le gardien des gardes eux-mêmes, est éminemment importante pour le Bureau du vérificateur général. En effet, si le vérificateur général est le «chien de garde» des finances publiques, qui le surveille, lui?

18.67 C'est là une question à triple volet. Premièrement, le BVG fait l'objet d'une vérification externe. Deuxièmement, il est assujetti à une vérification interne, ainsi qu'à une évaluation et à un examen complets des programmes. Troisièmement, ses travaux font l'objet d'une évaluation périodique supplémentaire.

Les vérificateurs externes

18.68 **Vérification financière.** L'article 22 de la Loi sur le vérificateur général stipule que le Conseil du Trésor doit affecter un vérificateur compétent à l'examen des recettes et déboursés du Bureau du vérificateur général du Canada. Chaque rapport de vérification doit être présenté une fois l'an au président du Conseil du Trésor, au plus tard le 31 décembre, et ce dernier doit le déposer à la Chambre des communes dans les 15 jours suivant sa réception. Au mois d'octobre 1979, le Conseil du Trésor approuvait le choix des cabinets d'experts-comptables George A. Welch Company et Levesque, Marchand, Boulanger et Cie comme vérificateurs attitrés du BVG, pour une période de cinq ans à compter de l'exercice 1978-1979. Cette nomination a été maintenue chaque année depuis 1984.

18.69 Au moment où le présent rapport a été mis sous presse, nous n'avions pas encore reçu le rapport de vérification et la lettre à la direction pour l'exercice 1986-1987. Ces trois dernières années, les vérificateurs externes ont remis au Bureau un certificat de santé en bonne et due forme pour ce qui est des activités financières du Bureau, y compris le système de contrôles internes.

18.70 **Le commissaire aux langues officielles.** Le commissaire présente chaque année au Parlement un rapport sur l'évaluation du rendement des ministères et organismes fédéraux en ce qui concerne l'application de la Loi sur les langues officielles. Les pages 149 à 151 du rapport de 1986 traite du Bureau du vérificateur général.

18.71 Au mois de juillet 1987, le conseil de direction du Bureau approuvait un plan complet en matière de langues officielles conçu pour faire suite à l'évaluation de ses responsabilités en matière de langues officielles, ainsi que pour donner suite aux questions soulevées par le commissaire aux langues officielles.

18.72 **La Commission de la Fonction publique - Dotation en personnel.** Le paragraphe 15(1) de la Loi sur le vérificateur général stipule que tous les employés du Bureau doivent être nommés en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Le paragraphe 15(3) de cette même loi stipule que le vérificateur général peut assumer les pouvoirs, fonctions et responsabilités de la Commission de la Fonction publique (à l'exception du règlement des appels en vertu des articles 21 et 31 et des questions en vertu de l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique) d'une façon et selon les conditions énoncées par la Commission. Dans le but de décrire et de clarifier les modalités de dotation en personnel au sein du Bureau, les deux parties se sont mises d'accord sur un mémoire d'entente. Le plus récent mémoire, signé en février 1986, doit être revu et modifié, au besoin, tous les deux ans, soit à la date anniversaire. L'une des clauses de ce mémoire d'entente stipule que la Commission de la Fonction publique doit effectuer une vérification de la dotation au BVG et assurer le suivi de cette vérification, afin de s'assurer que les politiques courantes sont respectées et que les corrections requises sont apportées. La dernière vérification effectuée par la Commission remonte à janvier 1986.

L'évaluation des programmes et la vérification interne

18.73 Cette direction vise trois objectifs. Par le biais de l'évaluation des programmes, elle essaie d'évaluer l'efficacité avec laquelle les travaux de vérification du Bureau appuient le rôle d'examinateur critique de la Chambre des communes. Par le biais de l'examen de la qualité après à la vérification, elle détermine si la qualité des travaux de vérification du BVG est telle que seules les questions d'importance sont sélectionnées aux fins d'une vérification, et si elles sont vérifiées d'une façon professionnelle et efficace. Par le biais de la vérification interne, elle détermine si les pratiques et procédés importants de gestion appliqués dans l'ensemble du Bureau tiennent dûment compte de l'optimisation des ressources.

18.74 Vous trouverez ci-après un sommaire des travaux réalisés par la Direction de l'évaluation des programmes et de la vérification interne au cours de l'année dernière.

18.75 Évaluation des activités de perfectionnement. Les constatations et recommandations de cette étude apparaissent dans le Rapport annuel de 1986. Au cours de l'année qui s'acheve, la Direction du perfectionnement et de la planification de carrière a examiné les recommandations en détail et entrepris de mettre en oeuvre un plan d'action dans le but d'y donner suite. L'un des grands projets a consisté en l'élaboration d'un programme de cours pour les employés du Bureau, selon leurs niveaux de responsabilités. Cette mesure faisait suite non seulement à une recommandation formulée par suite de l'évaluation, mais aussi aux constatations d'un groupe de travail de la Direction générale des opérations de vérification sur les connaissances et aptitudes requises de la part des vérificateurs.

18.76 Sondage mené auprès de sous-ministres. Durant l'année, nous avons mené un sondage auprès de sous-ministres (ou leurs représentants) responsables des ministères vérifiés en 1985. Ce sondage avait pour but d'obtenir leurs commentaires au sujet de la façon dont leurs ministères ont été décrits dans le Rapport, ainsi que de toute autre question se rapportant directement aux travaux du Bureau.

Lors de notre sondage, nous avons demandé aux sous-ministres :

-si le chapitre décrivait leur organisation de façon juste et équilibrée;

-si le chapitre démontrait une compréhension soit des activités, soit des secteurs abordés;

-si le chapitre traitait de questions qu'ils considéraient importantes, et s'il y avait des questions qui, selon eux, avaient de l'importance, mais qui n'ont pas été abordées;

-si nos recommandations étaient réalisables et rentables;

-s'ils avaient des suggestions sur la façon dont ils auraient pu tirer plus d'avantages de nos vérifications.

18.77 D'après les réponses obtenues, et d'après nos discussions qui s'y rattachaient, il semble que cinq des sept sous-ministres ont porté un jugement positif sur notre chapitre, alors que les deux autres étaient d'avis contraire. Nous prenons sérieusement en considération les commentaires obtenus. Nous poursuivons nos efforts en vue de mieux comprendre les entités vérifiées, de maintenir des relations efficaces tout au long de la vérification, ainsi que de s'en tenir à un équilibre et un ton corrects dès la première version des chapitres.

L'examen de la qualité après la vérification

18.78 Un examen de la qualité après la vérification est effectué tous les ans pour une fraction représentative des travaux de vérification du Bureau.

18.79 Vérifications intégrées des ministères fédéraux. L'an dernier, nous avons évalué le remplacement des méthodes de vérification fondées sur les systèmes, qui avaient tendance à insister sur les lacunes des procédés de gestion, par des méthodes de vérification axées davantage sur les résultats, qui permettent d'accorder plus d'importance aux programmes et aux résultats plutôt qu'aux systèmes et contrôles administratifs.

18.80 Il en est ressorti des variantes, selon le type de vérification, mais la vérification axée sur les résultats était manifeste. Ce remplacement aurait été encore

plus évident si les méthodes qui font actuellement l'objet d'un essai sur place avaient été accessibles il y a 18 mois.

18.81 Les vérifications axées davantage sur les résultats présentent certaines caractéristiques communes :

-elles visent les principaux objectifs, non seulement les objectifs secondaires des programmes;

-elles comportent une analyse de données sur des résultats de programmes et une évaluation des systèmes et contrôles uniquement lorsqu'il faut tenir compte du manque de résultats, ou en l'absence de données sur les résultats des programmes;

-elles permettent de déterminer les causes et effets de toute lacune décelée à propos des systèmes et contrôles;

-elles permettent d'examiner les mesures correctives prises par les gestionnaires de programmes.

18.82 La révision du Manuel de vérification intégrée, actuellement en cours, tiendra compte entièrement des recommandations de l'examen de la qualité après la vérification des deux dernières années au sujet de l'étendue et du travail de vérifications intégrées des ministères.

18.83 Les sociétés d'État, les autres entités et les Comptes publics du Canada. L'an dernier, nous avons élaboré des méthodes normalisées d'évaluation de l'examen de la qualité après la vérification dans notre examen des vérifications de sociétés d'État et autres entités, ainsi que des Comptes publics. Par le biais de questionnaires, nous avons comparé les méthodes de vérification aux normes de vérifications généralement reconnues, ainsi qu'aux normes du Bureau. Nous avons ensuite préparé un sommaire d'évaluation pour indiquer dans quelle mesure ces normes étaient respectées.

18.84 La méthode d'examen a été utilisée pour huit sociétés d'État et autres entités, ainsi que pour neuf vérifications des Comptes publics. Nous en avons tiré des résultats valables. Il est possible de procéder à des comparaisons qualitatives entre vérifications ainsi que pour des vérifications individuelles, d'année en année.

18.85 L'examen de la qualité effectué après ces attestations et vérifications du respect des textes réglementaires a démontré le respect des normes de vérification généralement reconnues, ainsi que des normes du Bureau.

18.86 **Contrats de services professionnels - vérification de suivi.** Les constata-tions de l'examen initial, dont les resultats apparaissaient dans notre Rapport annuel de 1985, faisaient état d'importantes améliorations en ce qui a trait aux contrôles exercés sur la passation de marchés, mais relevaient certaines améliorations souhaitables. Cette situation démontre bien la nécessité d'une combinaison optimale entre les employés permanents et les experts-conseils, ainsi que d'assurer une orientation, un contrôle et une évaluation efficaces des contractuels.

La vérification interne des Services administratifs

18.87 **La vérification interne de la Direction générale des services administratifs.** Cette vérification avait pour objet de déterminer le caractère raisonnable des services (nature, niveau et coûts) offerts par la Direction générale des services administratifs.

18.88 Dans notre Rapport annuel de 1986, nous présentions nos constatations au sujet des services du personnel et des services informatiques de la direction générale. Cette année, nous présentons nos constatations au sujet des sections de l'administration, du traitement de texte et de l'information et de l'administration financière.

18.89 La vérification a permis de déterminer de quelle façon le Bureau procède pour établir la nécessité des divers services, ainsi que pour les mettre sur pied et en assurer le contrôle. Lorsque la chose était possible, nous avons procédé à des comparaisons avec d'autres organismes de vérification législative et de cabinet de comptabilité, tout en tenant compte de la taille et du contexte de chacun. Nous avons interviewé des utilisateurs dans le but de savoir s'ils étaient satisfaits des services offerts, et de susciter leurs suggestions ou commentaires au sujet des améliorations souhaitées.

18.90 La section de l'administration s'occupe des dossiers, du courrier, des installations, des télécommunications et de la gestion du matériel. D'après le sondage mené auprès des utilisateurs, ces derniers sont très satisfaits des services offerts, sauf en ce qui concerne le système actuel de télécommunications. Les problèmes sont en voie d'être résolus. Pour ce qui est de la gestion du matériel, les utilisateurs sont généralement satisfaits de la qualité des services, mais ils estiment que les procédés opérationnels pourraient être améliorés.

18.91 La section du traitement de texte et de l'information offre aux employés du Bureau un service de qualité au moins égal à celui qu'on retrouve dans les autres ministères et dans les entreprises privées qui ont participé à notre sondage. Dans un même temps, l'utilisation accrue de micro-ordinateurs au sein du Bureau a considérablement modifié le volume de travail de la section. Le Bureau entend mener une étude au sujet de ses besoins incessants en matière de traitement de texte.

18.92 La Direction de l'administration financière est gérée de façon satisfaisante. Le rôle, les responsabilités et les pouvoirs de la fonction financière, tels que définis dans le Guide des finances du Bureau, ainsi que l'organisation et la dotation, assurent l'efficacité de ses contrôles. En plus d'être bien gérée, à un coût raisonnable, la Direction de l'administration financière est également très réceptive en ce qui concerne l'utilisation de ses services. Nous avons formulé quelques suggestions en ce qui concerne la comptabilisation des coûts, les rapports sur le rendement et la présentation de la partie III du Budget des dépenses. Les gestionnaires de la direction générale sont en train d'étudier ces suggestions.

18.93 La Direction des langues officielles est le seul service de la Direction générale des services administratifs qu'il reste à vérifier. Cette vérification sera effectuée au cours de l'année qui vient.

Évaluation supplémentaire

18.94 **Partie III du Budget des dépenses.** Comme nous l'avons indiqué précédem-ment, le Budget principal des dépenses du Bureau a été examiné par le Comité des comptes publics pour la première fois en 1987. Le vérificateur général a commenté cette situation ainsi :

> Les membres nous ont interrogés sur un certain nombre de questions courantes, entre autres : comment nous choisissons ce qui sera vérifié au cours d'une année précise; comment nous évaluons ce dont il doit être fait rapport au Parlement; comment nous déterminons l'importance relative de nos attestations et de nos vérifications d'optimisation des ressources; et, surtout, comment nous mesurons l'efficacité de nos vérifications et contrôlons nos propres dépenses... Les deux audiences m'ont aussi permis de faire connaître au comité le travail de mon Bureau qui n'est pas mentionné dans le Rapport annuel, comme par exemple, nos vérifications d'envergure gouvernementale des sociétés d'État et nos activités sur la scène internationale. Les membres du comité ont posé un feu roulant de questions judicieuses et avisées sur toutes les activités de mon Bureau et cela nous aidera sûrement lorsque nous déterminerons nos priorités pour l'année à venir. Dans nos réponses, nous avons cherché à rencontrer la qualité et la profondeur de leurs interrogations.

18.95 **Étude sur le rapport coût-efficacité.** Il serait inopportun de classer comme vérification intégrée l'étude sur le rapport coût-efficacité des travaux de vérification dont nous avons parlé précédemment. Il n'en reste pas moins que cette étude fouillée a permis d'examiner en détail les programmes et activités du Bureau, tout comme le ferait une vérification de l'optimisation des ressources ou un examen spécial.

18.96 En somme, le Bureau du vérificateur général est ouvert à des examens minutieux à un degré élevé; l'examinateur vigilant est donc lui-même assujetti à un examen vigilant.

Autres initiatives

18.97 Nous avons parlé jusqu'à présent d'activités dignes de mention du Bureau du vérificateur général pour 1986-1987. Mais il y a d'autres questions d'intérêt que nous pourrions aborder brièvement.

Le Bureau du vérificateur général se mérite un prix international

18.98 À l'automne de 1985, le Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) du Royaume-Uni ainsi que la firme de consultants en gestion Arthur Andersen & Co. instauraient le prix d'excellence en rédaction de rapports de gestion financière. Conçu pour encourager un contrôle plus rigoureux des coûts et réalisations dans le secteur public, ce concours annuel a été lancé dans le but de souligner les meilleures pratiques de gestion financière actuelles. En 1986, les participants devaient démontrer de quelle façon des rapports internes clairs, périodiques et économiques pouvaient contribuer à une gestion financière efficace. De tels rapports devaient porter non seulement sur les dépenses, mais aussi sur les réalisations et les mesures recommandées.

18.99 Au mois d'octobre 1986, lors de la Conférence du CIPFA tenue à Birmingham, en Angleterre, Roy Griffiths, président du jury de sélection, annonçait que le Bureau du vérificateur général du Canada s'était mérité le prix d'excellence pour 1986.

18.100 Il a décrit le système de rapports de gestion du Bureau comme étant bien planifié et bien conçu, et les rapports présentés au moment opportun et utilisés comme un outil essentiel de contrôle de la gestion. D'après lui, ils dénotent un professionnalisme de haut calibre. Il considère les rapports de cette qualité comme étant agréables à lire ou à consulter. Il a terminé en félicitant le Bureau du vérificateur général du Canada.

Affaire portée devant la Cour fédérale du Canada

18.101 La question du droit d'accès, pour le vérificateur général, aux dossiers sur l'acquisition de Petrofina a été portée devant la Cour fédérale du Canada, le 5 juin 1984. Le juge Jerome a rendu sa décision le 5 décembre 1985. Il a déclaré que le paragraphe 13(1) de la Loi sur le vérificateur général était clair et sans équivoque, et qu'il permettait au Bureau d'avoir accès à tous les renseignements dont il avait besoin pour s'acquitter de son mandat.

18.102 Le 30 décembre 1985, le gouvernement fédéral annonçait qu'il avait l'intention de porter en appel la décision devant la Cour d'appel fédérale. Cet appel a été entendu par trois juges, les 6, 7 et 8 octobre 1986, et ces derniers ont rendu une décision le 22 janvier 1987. Pour des raisons différentes, deux des juges ont donné raison au gouvernement fédéral plutôt qu'au vérificateur général. Ce dernier a par la suite demandé l'autorisation de porter cette décision en appel devant la Cour suprême du Canada. Les arguments à l'appui de cette demande d'autorisation ont été présentés à la Cour suprême, le 7 avril 1987.

18.103 Le 25 juin 1987, la Cour suprême autorisait le vérificateur général à présenter un appel.

Montages vidéos sur le Rapport annuel

18.104 L'une des préoccupations constantes du vérificateur général réside dans la communication efficace des résultats des travaux de son Bureau. Une vérification n'a aucune utilité si ses constatations ne sont pas connues. Au cours des six dernières années, le Bureau a consacré maintes énergies à la préparation de son Rapport annuel (structure, clarté de la rédaction, graphiques améliorés, recours à des photographies).

18.105 Il est donc logique que le Bureau ait décidé de préparer des montages vidéos pour communiquer les messages essentiels du Rapport. Lors d'un projet-pilote réalisé en 1986, le Bureau a préparé un vidéo d'une durée de 10 minutes sur l'un des chapitres de son Rapport annuel - le Portefeuille des Affaires des anciens combattants. Ce vidéo a été bien accueilli par les membres du Comité des comptes publics, ainsi que par les députés qui l'ont visionné.

18.106 Quatre chapitres du présent Rapport feront l'objet d'un montage vidéo. Ces vidéos ont pour but de présenter les faits saillants des chapitres visés de façon à aider les députés à prendre connaissance rapidement des résultats des vérifications, ainsi qu'à savoir où trouver des détails supplémentaires. Les vidéos sont entrés dans le système OASIS du Parlement, ce qui permet aux députés d'y avoir accès directement. Les vidéos de cette année portent sur l'Étude de la gestion et du contrôle financiers (chapitre 4), le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (chapitre 12), le ministère de la Défense nationale - Appui matériel (chapitre 10) et trois des vérifications spéciales décrites au chapitre 15.

Le groupe de travail sur les connaissances et aptitudes requises de la part des vérificateurs

18.107 Ces dernières années, les directions de la vérification ont passé en revue leurs ressources humaines et évalué leurs exigences à cet égard. Chaque direction continue de veiller à ce que le Bureau dispose d'employés compétents, et en quantité suffisante, pour lui permettre de s'acquitter de son mandat. Au mois de mai 1985, les sous-vérificateurs généraux des Opérations de vérification créaient un groupe de travail chargé de cette question. Ce groupe présentait, en mai 1987, un rapport qui deviendra un important outil pour examiner les normes, les critères d'avancement et les évaluations de rendement, tous des facteurs essentiels à la planification des ressources humaines au sein des directions de la vérification.

Le Manuel de vérification intégrée

18.108 La partie 2 du Manuel de vérification intégrée du Bureau a été publiée en 1986, en vue d'un essai sur place. Cette partie du Manuel décrit les politiques, approches et procédés applicables à la vérification des ministères et organismes dans le but de permettre au Bureau de s'acquitter de ses obligations, en vertu de la Loi sur le vérificateur général (surtout les articles 5, 6 et 7). La partie 2 du Manuel renferme également des lignes directrices et des indicateurs que doivent respecter les employés qui réalisent des étapes précises des travaux de vérification. Elle a été préparée en collaboration avec de nombreux vérificateurs, et la Direction des méthodes professionnelles en a assuré la coordination avec l'aide de la Direction de la vérification des Comptes publics. Le Comité d'élaboration des méthodes (un comité consultatif) et le Comité consultatif indépendant du vérificateur général sur les normes de comptabilité et de vérification publiques ont revu les ébauches successives. La partie 2, conjointement avec la partie 1 parue antérieurement (qui décrivait le mandat du vérificateur général, ainsi que l'organisation, le rôle et les responsabilités du Bureau en matière de vérification) et la partie 3 (les sociétés d'État et autres entités vérifiées) a été approuvée par le conseil de direction en vue d'un essai sur place.

Coûts engagés pour l'établissement de rapports de vérifications et d'examens spéciaux effectués auprès des sociétés d'État

18.109 Le paragraphe 149(2) de la Partie XII de la Loi sur l'administration financière (LAF) stipule que si le vérificateur général 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 figurer dans son rapport annuel suivant et être défrayés par son Bureau.

18.110 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 des articles 139 et 143 de la LAF. Ces coûts sont déclarés dans cette partie seulement lorsque le travail est terminé.

18.111 Le total des coûts de travaux effectués auprès de sociétés d'État comprend les coûts liés aux travaux qui ne sont pas précisément exigés en vertu de l'article 139 ou 143. Ces travaux comprennent, notamment, la publication de prospectus, la prestation de conseils concernant les systèmes d'information et de contrôle interne et l'aide accordée pour résoudre les problèmes de comptabilité et préparer des états financiers. Les coûts engagés pour effectuer ces travaux ne sont pas déclarés dans le présent chapitre.

Les vérifications annuelles

18.112 En vertu de l'article 139 de la 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. Ce rapport doit porter sur les états financiers et les renseignements chiffrés que le Conseil du Trésor a demandé de vérifier. En outre, le vérificateur doit préparer tous les autres rapports que le gouverneur en conseil peut exiger.

18.113 La pièce 18.3 indique les coûts engagés pour réaliser les vérifications et établir les rapports annuels requis en vertu de l'article 139 à l'égard des sociétés et filiales dont le BVG est le vérificateur attitré ou l'un des vérificateurs. Les coûts indiqués sont liés aux vérifications annuelles terminées qui ont porté sur les exercices se terminant le 31 mars 1987 ou avant cette date.

18.114 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.

Les examens spéciaux

18.115 Selon l'article 143 de la Loi sur l'administration financière, chaque société d'État mère mentionnée à l'annexe C de la loi est tenue de faire faire, au moins tous les cinq ans, un examen spécial de ses opérations et, s'il y a lieu, de celles de ses filiales en propriété exclusive. La loi étant entrée en vigueur le 1er septembre 1984, le premier cycle des examens spéciaux doit se terminer le 1er septembre 1989.

18.116 Un examen spécial a pour but de déterminer si, dans la période visée, les systèmes de contrôle et d'information financiers, de contrôle et d'information de gestion ainsi que les pratiques de gestion de la société ont été tenus de façon à garantir, dans la mesure du possible, que :

-les éléments d'actif de la société ont été protégés et contrôlés;

-la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles a été économique et efficiente;

-ses opérations ont été efficaces.

18.117 Une fois terminé un examen spécial, l'examinateur soumet un rapport de ses constatations au conseil d'administration de la société. Dans le cas des sociétés mentionnées à la partie I de l'annexe C ou de leurs filiales en propriété exclusive, la loi prescrit que l'examinateur doit porter, au besoin, toute question à l'attention du Parlement.

18.118 Lorsque, selon l'examinateur, le rapport sur l'examen spécial renferme de l'information qu'il faudrait porter à l'attention du Parlement, l'examinateur doit, après avoir consulté le conseil d'administration et le ministre de tutelle, rédiger sur cette information un rapport à inclure dans le rapport annuel suivant de la société. Si l'examinateur est un vérificateur autre que le vérificateur général du Canada, il doit également consulter le vérificateur général et lui transmettre un exemplaire du rapport qui traite de ces questions.

18.119 Au 31 juillet 1987, nous avions terminé un examen spécial, celui de la Commission d'énergie du Nord canadien. Cet examen a coûté au Bureau 484 066 . Douze autres examens spéciaux étaient en voie d'exécution dans des sociétés d'État dont le Bureau est le vérificateur. Le coût de ces examens sera communiqué dans des rapports ultérieurs, à mesure que les examens seront terminés.

Les conseillers du vérificateur général

Sont membres du Groupe des conseillers principaux :

Kenneth G. Belbeck, F.M.C.
Thorne Stevenson & Kellogg

Donald H. Page, F.C.G.A.
Midland Doherty Ltd.

H. Marcel Caron, F.C.A.
Clarkson Gordon

Robert M. Rennie, F.C.A.
Touche Ross & Co.

Gordon H. Cowperthwaite, F.C.A.
Fondation canadienne pour la vérification intégrée

Donald C. Scott, F.C.A.
Clarkson Gordon

Kenneth S. Gunning, F.C.A.
Pannell Kerr MacGillivray

Kenneth R. Stevenson, C.A.
Coopers & Lybrand

Ralph W. Karthein, C.A.
IBM Canada, Ltée

T. Robert Turnbull, F.C.A.
Thorne, Ernst & Whinney

Giles R. Meikle, F.C.A.
Deloitte Haskins & Sells

W. Ross Walker, F.C.A.
Peat, Marwick, Mitchell & Co.

Edward W. Netten, F.C.A.
Price Waterhouse Associates

Les personnes suivantes font partie du Comité consultatif indépendant sur les normes de comptabilité et de vérification publiques.

L. Denis Desautels, C.A.
Clarkson Gordon

P. Howard Lyons, F.C.A.
Deloitte Haskins & Sells

Kenneth M. Dye, F.C.A. (président)
Vérificateur général du Canada

Henry E. McCandless, C.A.
(secrétaire) Bureau du vérificateur général du Canada

James L. Goodfellow, F.C.A.
Touche Ross & Co.

Ronald B. Robinson, F.M.C.
Abt Associates of Canada

Douglas D. Graham, C.A.
Pannell Kerr MacGillivray

Lawrence S. Rosen, Ph.D., F.C.A.
York University

John J. Kelly, C.A.
Institut canadien des comptables agréés

Edward R. Rowe, C.A. (vice-président)
Bureau du vérificateur général du Canada

Ronald E. Kiggins, C.A.
Peat Marwick

Leonard Rutman, Ph.D.
Price Waterhouse

Gérald Langlois, C.A.

William R. Sloan, F.C.A.

Raymond, Chabot, Martin,
Paré & Associé

Arthur Andersen & Co.

Claude LeBon, Ph.D., C.A.
Simon Fraser UniversityWeir & Foulds

George F. Windsor, B. Eng., LL.B.

ANNEXE C

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

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mardi 4 novembre 1986

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 du Canada présenté à la Chambre des communes pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1985 et, notamment, les paragraphe 3.57 à 3.64, notes de vérification relatives à un décret de remise d'impôt sur le revenu autorisé par le ministère des Finances (le Ministère).

2. Le Comité remercie les témoins de leur collaboration.

3. En février 1985, une remise d'impôt a été accordée, conformément à l'article 17 de la Loi sur l'administration financière à Hudson's Bay Oil and Gas Limited, filiale de Dome Petroleum Limited. Ce décret permettait à la compagnie de déduire aux fins d'impôts pour une période de 10 ans, les frais de financement engagés par Dome pour faire son acquisition. La valeur de la remise d'impôt est considérable. Le vérificateur général estime que 400 millions de dollars ont été dépensés jusqu'à ce jour.

4. Votre Comité tient à exprimer certaines réserves au sujet de cette remise d'impôt :

(a) Le consentement du Parlement n'a pas été demandé, et le Parlement n'a pas eu son mot à dire sur cette dépense considérable de fonds publics;

(b) on a eu recours au transfert de pertes entre sociétés, méthode proposée dans un document budgétaire, mais qui n'a pas été sanctionnée par le loi et que le Parlement est encore en train d'étudier;

(c) il y a eu une utilisation peu conventionnelle et sans précédent d'un décret de remise d'impôt qu'on avait approuvé en se fondant sur le critère général de l'intérêt public;

(d) on aurait pu utiliser des solutions de rechange moins coûteuses;

(e) initialement, l'analyse qui a servi de base au décret n'a pas été communiquée au vérificateur général; et

(f) le montant de la remise d'impôt n'a pas été inscrite dans les Comptes publics comme l'exigent les directives du gouvernement découlant de la Loi sur l'administration financière.

5. En règle générale, les décrets de remise servent à accorder un allégement fiscal touchant certains aspects de la Loi de l'impôt sur le revenu. Votre Comité a noté que, dans le cas de Dome, le décret a été utilisé pour promouvoir la politique gouvernementale. Le Ministère a déclaré que la remise avait pour but d'aider le secteur privé, à assurer le refinancement de Dome et de remplacer l'engagement pris par le gouvernement d'investir 500 millions de dollars dans la compagnie. Compte tenu des sommes considérables dont il est question et vu que l'on s'est servi d'une méthode peu conventionnelle, soit d'une remise d'impôt, votre Comité estime que cette affaire aurait dû être portée à l'attention du Parlement.

6. Votre Comité fait remarquer que le gouvernement peut accorder une remise d'impôt en vertu du paragraphe 17(1) de la Loi sur l'administration financière s'il est dans «l'intérêt du public» de le faire. Votre Comité estime qu'il faut justifier l'application d'un critère aussi général quand de fortes sommes sont en jeu.

Recommandations

7. Votre Comité recommande que le gouvernement envisage de modifier la Loi sur l'administration financière pour exiger ce qui suit :

(a) le dépôt, au Parlement, de tout décret accordant une remise d'impôt sur le revenu;

(b) la préparation d'une note explicative accompagnant chaque décret ainsi déposé, expliquant pourquoi la remise est dans l'intérêt du public;

(c) le renvoi de tous les décrets de remises d'impôt ainsi déposés aux comités permanents appropriés; et

(d) l'approbation préalable, par le Parlement, de toutes les remises d'impôt sur le revenu supérieures à 20 millions de dollars.

8. Le Ministère a déclaré au Comité que l'utilisation du transfert de pertes entre sociétés dans le cas de Dome ne transgressait pas les principes fiscaux actuels. Votre Comité n'est pas d'accord. La Loi de l'impôt sur le revenu autorise les sociétés à engager des frais d'intérêt pour acheter les actions d'autres compagnies, puis à regrouper les deux compagnies par une fusion ou par une liquidation de biens, et à se servir des revenus de la compagnie rachetée pour compenser les intérêts. Or, votre Comité fait remarquer que Dome et Hudson's Bay Oil and Gas n'ont pas fusionné. La remise d'impôt a donc servi à contourner les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu. De plus, la remise d'impôt fait appel à un principe proposé dans un document budgétaire que le Parlement est en train d'étudier. Comme l'a fait remarquer le vérificateur général, le document budgétaire a qualifié le système de transfert de pertes entre sociétés de «nouveau concept». Ce concept doit faire l'objet de discussions avant

d'être mis en application. La remise d'impôt a donc été accordée à Dome avant que le Parlement n'ait eu l'occasion d'examiner cette nouvelle mesure fiscale importante.

Recommandation

9. Votre Comité recommande que, à l'avenir, le ministre des Finances s'assure que les décrets de remise d'impôt sur le revenu ne concernent pas une question dont est saisi le Parlement.

10. Votre Comité a remarqué que, dans ce cas ci, la remise d'impôt a servi à remplacer une offre d'achat de débentures. À l'encontre de diverses formes d'investissement ou d'autre moyens de financement, une remise d'impôt constitue un avantage inconditionnel. Il n'existe aucune disposition qui prévoit le remboursement de la Couronne. Votre Comité trouve anormal qu'aucun autre moyen de financement moins coûteux n'ait été envisagé.

11. Votre Comité a également remarqué que le propriétaire actuel de Hudson's Bay Oil and Gas ne sera pas nécessairement le seul bénéficiaire de la remise d'impôt. Étant donné que cette initiative avait pour but d'appuyer Dome, cet oubli dans le décret risque de procurer un avantage imprévu à un autre contribuable, advenant que Dome décide de vendre.

Recommandation

12. Votre Comité recommande que l'on précise à l'avenir, si possible, dans les décrets de remise d'impôt, la répartition des actions de la companie bénéficière.

13. Le Vérificateur général a déclaré que le Ministère avait négligé de lui dire, quand il a posé la question, qu'une analyse économique avait été préparée à l'intention du Cabinet. Le Vérificateur général n'a donc pas eu accès à des renseignements importants. Votre Comité est très préoccupé par cette entrave au travail du Vérificateur général et estime que ce dernier, en tant que serviteur du Parlement, doit pouvoir se procurer les renseignements qui ne sont pas de nature politique, y compris les analyses économiques.

14. Le paragraphe 17(8) de la Loi sur l'administration financière dispose que les décrets de remise d'impôt doivent être signalés dans les Comptes publics. D'après les directives émises en vertu de cet article, une liste des montants de chaque remise doit être fournie. En dépit de ces exigences, aucun montant n'a été consigné dans les Comptes publics de 1984-1985 pour la remise d'impôt accordée à Hudson's Bay Oil and Gas.

15. Le Ministère a déclaré qu'il était impossible de calculer le coût de la remise d'impôt étant donné qu'il était difficile d'évaluer les obligations fiscales éventuelles de Dome ainsi que le «coût net» de la remise (son coût moins l'avantage que constitue le maintien de Dome en position de solvabilité). C'est pour ces raisons que le Ministère a critiqué le chiffre cité par le Vérificateur général, de un milliard de dollars après impôt.

16. Votre Comité a remarqué que cette remise d'impôt était rétroactive et que les montant avaient déjà été dépensés. Ces montants doivent être inscrits dans les Comptes publics. S'il n'est pas possible de fournir un chiffre exact, il faut préparer une estimation accompagnée d'une note expliquant la méthode de calcul utilisée. Il n'est pas nécessaire d'essayer de calculer le «coût net» pour se conformer au règlement exigeant la divulgation du montant de la remise d'impôt. En ce qui concerne la valeur totale de cette remise, votre Comité est d'avis qu'une estimation comme celle préparée par le Vérificateur général permet d'établir l'utilisation qui est faite des deniers publics.

Recommandation

17. Votre Comité recommande que le Conseil du Trésor élabore des lignes de conduite régissant la divulgation, dans les Comptes publics, des montants approximatifs des remises d'impôt accordées dans le cas où un chiffre exact ne peut être fourni.

18. Votre Comité demande que le gouvernement donne une réponse détaillée à ce rapport conformément au paragraphe 99(2) du Règlement.

19. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages pertinents (fascicules n° 34 de la Première session et fascicule n° 2, qui comprend le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,
AIDEEN NICHOLSON

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 18 décembre 1986

Le Comité permanent des comptes publics à l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

1. Conformément à son Ordre permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié les rapports présentés par le Vérificateur général à la Chambre des communes pour les exercices financiers se terminant le 31 mars 1984 et le 31 mars 1986, notamment la vérification intégrée du ministère des Travaux publics (suite au Deuxième rapport du Comité présenté au cours de la première session de la présente législature) ainsi que les notes de vérification figurant aux paragraphes 3.21 à 3.41 (Rapport du Vérificateur général de 1986).

2. Votre Comité remercie de leur collaboration les témoins qui ont comparu devant lui.

Suite donnée au rapport précédent du Comité

3. En avril 1985, votre Comité a présenté son Deuxième rapport sur la vérification intégrée du ministère des Travaux publics. Il s'est alors dit inquiet de voir que le Conseil du Trésor n'avait pas réussi à faire respecter ses règles et que le ministère des Travaux publics les avait transgressées. Il a notamment déploré la mauvaise gestion du Programme de logement du Ministère, le fait que ce dernier n'ait pas informé adéquatement les ministres visés, ainsi que le retard mis à appliquer le régime d'autofinancement.

4. Le Ministère a informé votre Comité qu'il ne lui restait à donner suite qu'à deux recommandations du Deuxième rapport, celle qui porte sur l'établissement d'un plan de logement pour les ministères de la Région de la Capitale nationale et celle sur l'adoption d'un meilleur système de comptabilisation des coûts. Votre Comité compte analyser les mesures que prendra le Ministère à cet égard.

5. Dans son Deuxième rapport, votre Comité soulignait l'importance de disposer de renseignements fiables pour prendre des décisions judicieuses. Il se soucie donc du temps que le Ministère met à se doter de systèmes informatisés de collecte de données. Ainsi, lorsque le Comité a demandé de plus amples renseignements sur les dépassements de coûts, le Ministère n'a pu lui fournir de données informatisées que sur une seule région du pays. Dans toutes les autres régions, la compilation des données se fait manuellement. Le Ministère n'est pas non plus en mesure de s'assurer que les directeurs de projets disposent de l'information voulue pour fonder leurs décisions. Dans certains cas de modifications de contrats où le Ministère a outrepassé ses

pouvoirs, les gestionnaires n'avaient même pas été avisés suffisamment à l'avance de l'escalade des coûts pour demander en temps voulu l'approbation du Conseil du Trésor.

6. En réponse aux problèmes soulevés par votre Comité, le Ministère a présenté un rapport détaillé sur la progression de la mise sur pied d'un programme de gestion financière, dans lequel il se fixe des échéances jusqu'en 1988. Votre Comité s'attend à ce que le Ministère les respecte et se dote enfin d'un système lui permettant de répondre à ses besoins en matière d'information.

7. Votre Comité s'inquiète des retards persistants dans la mise en oeuvre d'un régime d'autofinancement. Le Ministère s'est fixé comme objectif d'appliquer ce régime aux services immobiliers et aux services d'architecture et de génie en avril 1988. Compte tenu du fait que le Conseil du Trésor a demandé en 1985 au Ministère de réclamer le tarif courant pour ces services, et ce, dans les meilleurs délais, votre Comité considère que le Ministère tarde trop. Il déplore aussi le fait qu'il n'a pas encore proposé au Conseil du Trésor un régime d'autofinancement du programme de logement.

8. Votre Comité a souligné que 4 500 fonctionnaires, spécialistes et employés de soutien, dont 1 400 du Ministère, dispensent des services d'architecture et de génie. Dans son Deuxième rapport, le Comité a demandé au Ministère de justifier le nombre imposant de ses employés qui sont affectés à ces tâches. Compte tenu des efforts déployés actuellement pour rationaliser ces services et les consolider au sein du Ministère, votre Comité insiste de nouveau sur la nécessité d'éviter tout double emploi coûteux dans ces domaines.

9. Le Ministère a informé votre Comité qu'il avait non seulement adopté un nouveau régime de gestion des biens immobiliers, mais qu'il avait aussi pris des mesures pour sensibiliser ses propres fonctionnaires et les ministères clients au coût de ces services. Votre Comité incite le Ministère à poursuivre ses efforts en ce sens, notamment en continuant de demander à son personnel de respecter les règles du Conseil du Trésor et en améliorant sa formation.

Recommandations

10. Votre Comité recommande que le Ministère lui fasse rapport par écrit, une première fois le 31 mars 1987 au plus tard et de nouveau le 30 septembre 1987 au plus tard, sur l'évolution des questions suivantes :

(a) l'élaboration d'un plan de logement pour la Région de la Capitale nationale;

(b) l'adoption de systèmes de comptabilisation des coûts et de systèmes de gestion financière;

(c) la rationalisation des services d'architecture et de génie; et

(d) la sensibilisation des usagers au coût des services.

11. Votre Comité recommande également que le Ministère soumette aux mêmes dates au Vérificateur général les rapports d'étape susmentionnés, pour qu'il les évalue. Votre Comité demande au Vérificateur de lui soumettre ses observations à leur sujet dans un délai raisonnable.

Adjudication des contrats

12. Étant qu'en lançant des appels d'offres le gouvernement cherche, d'une part, à favoriser l'équité et, d'autre part, à acquérir des biens au meilleur prix possible, votre Comité déplore que le Ministère se soit soustrait si souvent à l'application du règlement du Conseil du Trésor sur les appels d'offres obligatoires. Ainsi, plus de 80% des transactions de location n'ont pas fait l'objet d'appels d'offres au cours de l'exercice financier 1985-1986.

13. Les fonctionnaires du Conseil du Trésor ont affirmé qu'ils avaient confié aux services de vérification interne des ministères le soin d'appliquer le règlement du Conseil du Trésor en matière d'adjudication des contrats, et notamment d'autoriser les exemptions s'y rapportant.

14. Votre Comité estime des exemptions au règlement touchant l'adjudication des contrats ne devraient pas pouvoir être approuvées sans l'intervention du Conseil du Trésor. De l'avis du Comité, le Ministère n'a pas eu suffisamment recours aux appels d'offres depuis qu'il le lui a recommandé dans son dernier rapport. Votre Comité croit qu'il incombe cependant au Conseil du Trésor de contrôler et de limiter les cas d'adjudication de contrats sans appel d'offres.

Recommandations

15. Votre Comité recommande que le Ministère :

(a) procède le plus souvent possible par appels d'offres pour l'adjudication des contrats; et

(b) informe par écrit votre Comité au plus tard le 30 septembre de chaque année des contrats ayant fait l'objet d'appel d'offres au cours de l'exercice financier terminé le 31 mars.

16. Votre Comité recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor examine les exemptions prévues au règlement sur les appels d'offres obligatoires (Partie 8 du Règlement sur les marchés d'État) et lui fasse rapport à cet égard d'ici le 31 mars 1987.

Relation avec les ministères clients

17. Votre Comité a examiné plusieurs cas de dépassement des coûts et de fractionnement des contrats mettant en cause le Ministère et divers ministères clients. Chacun d'eux faisait ressortir la nécessité d'améliorer la communication et de charger certains fonctionnaires du ministère des Travaux publics et des ministères clients d'établir clairement les besoins avant l'approbation des projets et la passation des contrats.

18. Pour prendre l'exemple d'un contrat de construction, le ministère client aurait prétexté le manque de temps pour demander au ministère des Travaux publics d'approuver rétroactivement la modification des plans d'aménagement ainsi que le report de la date d'achèvement des travaux. Le Ministère n'a pas vraiment demandé de comptes à son client. Votre Comité trouve cette attitude tout à fait inacceptable.

19. Dans un autre cas, le Ministère a fractionné un contrat de façon que chaque fraction ne dépasse pas ce qu'il pouvait lui-même approuver. Le Ministère a justifié en partie son incapacité à prévoir la valeur totale du contrat au moment de la passation par le fait que le ministère client avait mis une année à décider qu'il lui fallait des bureaux fermés au lieu de bureaux à aires ouvertes.

20. Quant au retard mis à occuper l'immeuble Louis Saint-Laurent à Hull (Québec), lequel a entraîné des dépenses de 7 millions de dollars, le Ministère s'est reconnu responsable des problèmes qui ont découlé de l'établissement des besoins du client. Bien que ce dernier lui ait fait part de ses besoins en locaux dès 1983, il ne lui a précisé l'usage qu'il comptait en faire qu'après septembre 1985, c'est-à-dire après de début du versement des loyers. Le fait que le client n'ait pu occuper l'immeuble parce que son aménagement n'était pas terminé a entraîné des paiements de loyers non productifs.

21. Votre Comité trouve inacceptable que le Ministère fasse preuve d'un tel laisser-aller dans ses rapports avec ses clients, dont il doit établir clairement les besoins avant l'engagement de toutes dépenses. Par ailleurs, il faudrait mieux planifier toutes les étapes de la construction d'un immeuble de manière à éviter des retards coûteux. Votre Comité estime que le Conseil du Trésor, à titre de tierce partie, doit s'assurer que les besoins du client sont établis avant l'approbation du projet et la passation du contrat.

Recommandations

22. Votre Comité recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor :

(a) élabore des règles auxquelles le ministère des Travaux publics et ses ministères clients devront se conformer pour établir leurs besoins avant

l'approbation de projets ou la passation de contrats et en surveille l'application; et

(b) fasse rapport au Comité à ce sujet d'ici le 31 mars 1987.

Relations avec le Conseil du Trésor

23. Votre Comité tient à manifester sa plus vive désapprobation à l'égard du Ministère qui, dans certains cas, a fractionné des contrats sachant très bien qu'il aurait dû obtenir l'approbation du Conseil du Trésor.

24. Votre Comité estime que les règles raisonnables du Conseil du Trésor existent pour qu'on s'y conforme, ce qui ne signifie nullement qu'on ne peut les modifier quand elles sont trop rigides ou désuètes.

25. Les fonctionnaires du Conseil du Trésor ont informé votre Comité que les limites du pouvoir de dépenser du Ministère ont été relevées. En outre, dans le cadre de la politique d'accroissement des pouvoirs et responsabilités ministériels, le Conseil du Trésor négociera une entente avec le ministère des Travaux publics, laquelle pourrait éventuellement élargir davantage ses pouvoirs de dépenser et lui accorder plus de souplesse dans l'application des règlements. Votre Comité suivra de près ces négociations.

26. Votre Comité note que la dernière révision de la délégation des pouvoirs de dépenser remonte à 1983. Compte tenu du fait que les coûts de construction ont grandement augmenté depuis lors, votre Comité croit que, dans ce domaine, les changements éventuels doivent refléter la situation actuelle.

27. Dans le cas de l'immeuble Louis Saint-Laurent, le Vérificateur général a relevé que le Ministère n'avait pas suivi les conditions bien précises que le Conseil du Trésor avait fixées pour la location de l'immeuble. Interrogés à ce sujet, les fonctionnaires du Conseil du Trésor ont affirmé que, tout compte fait, ces conditions n'étaient pas tellement précises. Votre Comité souhaite que les directives visant à assurer une utilisation rationnelle des fonds publics soient suivies. Ceci dit, il faut que celles-ci soient claires. Tant le Conseil du Trésor que le Ministère doivent s'assurer que leurs clients comprennent bien les directives qui leur sont données et s'y conforment.

28. Au sujet des dépassements de coûts, un fonctionnaire du Conseil du Trésor a fait remarquer qu'ils étaient imputés au budget d'immobilisations courant des ministères visés. Dans plusieurs cas, il est possible qu'un dépassement de coûts survienne dans l'un des contrats conclus ou dans plusieurs de ceux-ci. Il serait alors défalqué du budget en immobilisations de l'année suivante un montant égal au double du dépassement de coûts. Cette sanction ne s'applique toutefois pas aux

dépassements de coûts qui découlent de modifications dans les besoins ou dans les stipulations du contrat. Vu qu'il s'agit de protéger l'argent des contribuables, votre Comité préconise d'imposer des sanctions dans tous les cas de dépassements de coûts.

Recommandations

29. Votre Comité recommande que le Conseil du Trésor :

(a) lui fasse rapport par écrit de ses négociations avec le ministère des Travaux publics sur l'accroissement des pouvoirs et responsabilités de ce dernier, soit à l'issue de celles-ci, soit au 30 septembre 1987 au plus tard;

(b) défalque du budget suivant du ministère visé à titre de sanction, un montant égale au double du dépassement de coûts, qu'il s'agisse d'un dépassement de coûts découlant du contrat ou d'un dépassement découlant de modifications qui auraient pu être évitées; et

(c) réponde par écrit à la recommandation 29 b) d'ici le 31 mars 1987.

30. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages pertinents (fascicules n°s 3, 4, 7 et 8, qui comprend le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,
AIDEEN NICHOLSON

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 9 février 1987

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

TROISIÈME 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 du Canada présenté à la Chambre des communes pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1986 et, notamment le chapitre 12 qui porte sur la vérification intégrée du Département des Assurances (le Département).

2. Le Comité remercie les témoins de leur collaboration.

3. Votre Comité est heureux de constater que le Département a donné suite à certaines recommandations du Vérificateur général. Votre Comité estime cependant que l'adoption d'un certain nombre de mesures supplémentaires s'impose et, notamment, en ce qui touche la surveillance des régimes de pension et des institutions financières, et l'amélioration de ses méthodes et de ses instruments de travail.

Surveillance des régimes de pension

4. Dans son rapport annuel, le Vérificateur général a fait remarquer que pour ce qui est de la surveillance des régimes de pension, le Département n'effectue pas d'inspections sur place périodiques comme il le fait dans le cas des institutions financières et qu'il se fie beaucoup trop aux évaluations que lui soumettent les gestionnaires. Il presse le Département de revoir minutieusement ses pratiques de surveillance.

5. Votre Comité prend bonne note des observations du Vérificateur général et du Département au sujet de la surveillance et de la solvabilité financière des régimes de pension et constate que leurs conclusions diffèrent quant aux risques de perte financière. Bien que le Comité fasse une distinction entre les régimes de pension et les établissements de dépôts, il n'en demeure pas moins que le Département est chargé de s'assurer que les régimes de pension enregistrés en vertu d'une loi fédérale respectent les normes actuarielles établies, qu'ils font l'objet de vérifications périodiques et qu'on met en oeuvre des méthodes permettant d'en évaluer la solvabilité financière. Votre Comité déplore, par conséquent, le fait que le Département se fonde pour établir la solvabilité financière d'un régime de pension sur des évaluations actuarielles et des vérifications qui n'ont lieu que tous les trois ans ainsi que sur un petit nombre d'inspections sur place. Votre Comité a été heureux d'apprendre que le Département

entreprendra d'ici le 31 mai 1987 une évaluation indépendante de ses procédures et de ses pratiques de surveillance des régimes de pension.

6. Votre Comité fait remarquer que les nouvelles dispositions de la Loi sur les normes des prestations de pension entrée en vigueur le 1 janvier 1987 imposent notamment aux fonds de pension l'obligation de soumettre chaque année un état financier vérifié et règlementent plus rigoureusement les conditions de retrait des excédents des régimes de pension.

Recommandation

7. Votre Comité recommande que le Département l'informe, au plus tard le 15 juin 1987, des mesures qu'il entend prendre à la suite de l'évaluation indépendante de ses activités qui est en cours.

<u>Surveillance des institutions financières</u>

8. Le Vérificateur général a constaté que le Département a resserré sa surveillance des institutions financières à la suite de la faillite récente de sociétés de fiducie et de prêt ainsi que de sociétés d'assurance de biens et de risques divers. Il a cependant conclu qu'à moins qu'il n'améliore les méthodes par lesquelles il surveille et évalue la solvabilité financière de ces sociétés, le Département risque fort de ne pas prévoir suffisamment tôt les difficultés financières auxquelles peuvent faire face ces institutions pour être en mesure de les aider à les éviter.

9. Votre Comité constate que le Département a reconnu la justesse des observations du Vérificateur général et a pris certaines mesures en vue de définir le processus et les critères en vertu desquels il établit ce qui constitue un risque et il évalue les tendances futures des industries ainsi que la solvabilité financière des sociétés visées. Le Département compte aussi revoir et évaluer ce processus et ces critères chaque année. Votre Comité craint cependant que le Département ne possède pas les ressources voulues pour lui permettre d'améliorer sa surveillance des institutions financières.

Recommandations

10. Votre Comité recommande que :

(a) le gouvernement affecte des ressources suffisantes à la surveillance des institutions financières; et

(b) le Département informe votre Comité d'ici le 15 juin 1987 des mesures qu'il a prises pour améliorer ses méthodes de surveillance et d'évaluation de la solvabilité financière des institutions financières qu'il est chargé de réglementer.

Méthodes et instruments de travail

11. Le Vérificateur général a déploré le fait que le Département ne dispose d'aucune documentation décrivant ses méthodes et ses normes d'inspection sur place et utilise certains outils de travail désuets. Pour des raisons financières, le Ministère a tardé à améliorer ses méthodes et ses outils de travail. Votre Comité constate qu'à la suite des critiques et des recommandations du Vérificateur général, le Département s'attache maintenant activement à mettre à jour ses normes et ses méthodes de travail tant dans ses bureaux locaux qu'à l'administration centrale et qu'il est aussi en voie de moderniser son matériel informatique.

Recommandation

12. Votre Comité recommande que le Vérificateur général évalue les progrès réalisés par le Département pour moderniser ses méthodes et ses instruments de travail et fasse rapport à ce sujet à la Chambre dans un de ses prochains rapports annuels.

13. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages correspondants (fascicules n°s 5, 6 et 10, qui comprend ce rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,
AIDEEN NICHOLSON

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 9 mars 1987

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanent et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié le rapport du Vérificateur général du Canada présenté à la Chambre des communes pour l'exercice financier terminer le 31 mars 1986 et, notamment, le chapitre 11 qui porte sur la vérification intégrée du Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (le Ministère).

2. Le Comité remercie les témoins de leur collaboration.

3. Le Comité, après avoir étudié les principaux points de cette vérification intégrée, reconnait l'importance d'une saine gestion des terres et des fonds des peuples indiens. Le présent rapport va en conséquence être axé sur cette question.

La gestion des terres et des deniers des Indiens

4. Dans la décision qu'elle a rendue en 1984 dans une cause portant sur la cession des terres indiennes (Guérin et autres c. La Reine), la Cour suprême du Canada a statué que la Couronne avait une obligation fiduciaire à l'égard des peuples indiens du Canada. Dans la cause en question, le tribunal a accordé 11,7 millions de dollars en dommages-intérêts à une bande indienne. Votre Comité constate que 100 autres poursuites ont été intentées contre la Couronne. Celles dont on connait la valeur monétaire (25% du total) pourraient coûter 1,77 milliard de dollars à la Couronne. Quant aux autres (75 per cent), on ignore quel pourrait en être le coût total.

5. D'après votre Comité, du fait des responsabilités fiduciaires qui ont été reconnues au Ministère, du moins en ce qui touche la cession des terres indiennes, celui-ci doit revoir ses méthodes et politiques à cet égard. Votre Comité estime que les Indiens sont en droit de s'attendre, comme tous les Canadiens, à ce que le Ministère gère aussi bien qu'un fiduciaire professionnel les terres, les biens et les deniers qui lui sont confiés. Qui plus est, le Ministère doit prendre les mesures qui s'imposent pour éviter à la Couronne des poursuites dont l'issue pourrait être coûteuse.

6. Le Ministère a informé votre Comité qu'il cherchait à gérer les comptes en fiducie des bandes indiennes comme un fiduciaire professionnel. S'il s'efforce aussi de s'acquitter avec le plus grand soin de ses autres responsabilités, le Ministère n'estime pas qu'on puisse lui demander à leur égard de respecter les mêmes normes qu'un

fiduciaire professionnel. À son avis, la décision rendue par la Cour suprême en 1984 a établi un précédent qui ne vaut que pour les cas de cession de terres. Votre Comité conteste cet avis. Afin de mieux servir les Indiens et de protéger les intérêts de la Couronne, votre Comité suggère que le Ministère s'acquitte de ses responsabilités en respectant les normes qui s'appliquent à tout fiduciaire du secteur privé.

7. Votre Comité estime que le fait de préciser les responsabilités fiduciaires du Ministère à l'égard des Indiens favorisera le processus de transfert de ces responsabilités aux bandes indiennes et permettra de mieux protéger les intérêts des bandes qui ne veulent pas pour l'instant complètement prendre en main la gestion de leurs affaires.

Recommandations

8. Votre Comité recommande que le Ministère :

(a) s'acquitte de ses obligations en ce qui touche la gestion des terres, des successions et des deniers des Indiens comme le ferait un fiduciaire professionnel; et

(b) fasse connaître par écrit la suite qu'il compte donner à cette recommandation d'ici le 30 avril 1987.

9. Votre Comité se fonde sur l'existence des lacunes suivantes pour affirmer que le Ministère ne s'acquitte pas de ses obligations comme un fiduciaire professionnel :

(a) absence d'un inventaire national complet et exact des terres et des ressources naturelles appartenant à chaque bande indienne;

(b) recours insuffisant aux spécialistes tels les avocats, les arpenteurs et les évaluateurs pour le traitement des transactions foncières;

(c) manque de formation ou d'expérience du personnel chargé de la location des terres, des cessions des terres et de l'administration des successions;

(d) insuffisance du système et des méthodes d'administration des successions indiennes;

(e) accumulation d'un retard excessif dans le règlement des successions;

(f) évaluation inadéquate des dépenses devant être défalquées des comptes de capital des bandes indiennes; et

(g) retrait sans garantie suffisante de fonds provenant des comptes en fiducie des mineurs.

10. Le Ministère a proposé trois moyens de corriger ces lacunes : l'adoption de modifications à la Loi sur les Indiens, la tenue d'une étude exhaustive sous la direction du Contrôleur général et la prise de mesures provisoires en attendant le dépôt de cette étude ou l'adoption de modifications législatives.

11. En ce qui touche la modification de la Loi sur les Indiens, votre Comité a recommandé en 1985 (Premier rapport, Première session de la présente législature) que le Ministère obtienne immédiatement des tribunaux un avis juridique sur l'interprétation à donner à l'alinéa 64(1)k) pour éviter d'exposer la Couronne à un jugement défavorable dans l'éventualité où des bandes intenteraient dans l'avenir des poursuites contre elle, motivées par le retrait de fonds provenant des comptes de capital des Indiens. Bien que le Ministère n'ait pas donné suite à cette recommandation, le Vérificateur général a informé votre Comité que ces retraits sont maintenant assujettis à des garanties suffisantes. Le Ministère a aussi déclaré que les modifications proposées à l'alinéa précité de laLoi sur les Indiens ainsi qu'à celui qui porte sur les paiements tirés des compte en fiducie de mineurs seraient soumises sous peu au Ministre. Votre Comité étudiera les mesures que le Ministère prendra dans ces domaines.

12. Votre Comité souhaite qu'on l'informe pleinement du déroulement et des conclusions de l'étude exhaustive que le Contrôleur général doit faire de la façon dont le Ministère gère les terres, les revenus et les fonds en fiducie des Indiens. Le Ministère pense que cette étude prendra environ un an.

13. Outre les diverses études qui doivent être entreprises et la mise au point de modifications à la Loi sur les Indiens, votre Comité constate que le Ministère s'est engagé à prendre les mesures correctives suivantes au cours des trois prochaines années :

(a)présentation d'ici le 30 avril 1987 d'un rapport d'étape sur les mesures qui auront été prises pour améliorer la formation et le recrutement du personnel;

(b)dépôt d'un rapport d'étape d'ici le 30 avril 1987 sur la gestion des comptes de capital des Indiens;

(c)présentation d'un inventaire cadastral des terres en juin 1987;

(d)évaluation d'ici octobre 1987 des ressources nécessaires pour améliorer le règlement des successions indiennes et élimination des retards dans ce domaine d'ici le printemps 1988;

(e)établissement d'un inventaire des ressources forestières des bandes indiennes d'ici le 31 décembre 1987;

(f)établissement d'un inventaire des ressources non renouvelables sur une période qui s'échelonnera du 31 décembre 1987 à 1990 avec des échéances précises pour chaque région; et

(g)mise en service d'un inventaire des terres informatisé d'ici mars 1990.

Recommandations

14. Votre Comité recommande que le Ministère :

(a) lui présente par écrit un premier rapport d'étape sur les modifications proposées à la Loi sur les Indiens d'ici le 1 juin 1987 puis un second rapport d'ici le 31 mars 1988;

(b) lui fasse rapport par écrit d'ici le 30 avril 1987 sur le plan de travail et le calendrier qui seront établis pour l'étude du Contrôleur général relative aux terres, aux revenus et aux fonds en fiducie des Indiens;

(c) lui fasse rapport par écrit d'ici le 30 avril 1987 sur les engagements exposés au paragraphe 13 ci-dessus et tous les six mois par la suite jusqu'à ce que tous ces engagements aient été mis en oeuvre; et

(d) transmettre simultanément un exemplaire des rapports susmentionnés au Vérificateur général qui les étudiera au nom de votre Comité et lui fera rapport à leur sujet dans un délai raisonnable.

15. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages correspondants (fascicules n°s 8, 9 et 12, qui comprend ce rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,
AIDEEN NICHOLSON

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 16 mars 1987

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME 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 du Canada présenté à la Chambre des communes pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1986 et, notamment, le chapitre 11 qui porte sur la vérification intégrée du Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (le Ministère).

2. Le Comité remercie les témoins de leur collaboration.

3. Dans un rapport antérieur (Quatrième rapport de la présente session), votre Comité a examiné la gestion des terres et des deniers des Indiens. Le présent rapport étudie les autres questions importantes découlant de la vérification intégrée du Ministère.

Mandat du Ministère

4. En ce qui concerne le mandat du Ministère et la question de savoir s'il a cherché à améliorer la situation sociale et économique du peuple indien ou s'il a assuré une aide financière pendant que les groupes indiens poursuivraient leurs propres objectifs, le Ministère a soumis à votre Comité un document établissant ses priorités. Le Ministère y disait avoir cherché à atteindre ces deux objectifs, mais qu'il préférerait voir les Indiens prendre leurs affaires en main.

5. Votre Comité partage l'avis du Vérificateur général que l'évaluation de l'exécution du mandat reposerait sur des données très différentes selon le rôle joué par le Ministère, rôle que ce dernier doit préciser et qui a été mentionné dans le rapport précédent de votre Comité, daté du 23 juin 1981 (Sixième rapport, première session de la trente-deuxième législature).

Recommandation

6. Votre Comité recommande que le Ministère précise quelles sont les responsabilités que lui confère chacun des deux mandats que le Vérificateur général lui a reconnus et lui fasse rapport par écrit à ce sujet d'ici le 30 avril 1987.

L'enseignement primaire et secondaire

7. Le Ministère doit faire en sorte que tous les Indiens admissibles aient accès, en matière d'enseignement, à une gamme de services de qualité adaptés à leurs besoins. Que cet enseignement soit assuré par les provinces, par les bandes indiennes ou directement par le Ministère, ce dernier doit établir des directives opérationnelles claires qui permettent de s'assurer qu'on répond aux besoins des populations locales et qu'on respecte des normes minimales. Comme l'Assemblée des premières nations et le Ministère ont entrepris une étude complète de l'enseignement offert aux Indiens, votre Comité sera désireux de connaître les résultats de cette étude et l'engagement que le Ministère a pris pour adopter une politique complète en matière d'enseignement.

Fonds versés aux bandes indiennes

8. Le Vérificateur général a informé votre Comité de ce qu'il continuait de s'inquiéter de la façon dont on contrôlait l'utilisation des fonds versés aux bandes indiennes. Depuis que le Ministère a délégué aux bandes indiennes ses responsabilités en matière de mise en oeuvre des programmes, il n'a pas toujours été en mesure de s'assurer, comme l'exige le Conseil du Trésor, que les fonds versés ont bien servi aux fins pour lesquelles ils étaient prévus. Le Comité a déjà soumis des recommandations à ce sujet dont les dernières remontent à février 1985 (Premier rapport, première session de la présente législature). À la suite de celles-ci, le Ministère a proposé des modes optionnels de financement, qui permettraient aux bandes indiennes de surveiller les détails de dépenses pluriannuelles. Contrairement aux contributions, les nouveaux modes de financement permettraient aux bandes indiennes de concevoir des programmes, compte tenu de leurs responsabilités envers l'électorat local, et de transférer des crédits d'un projet à un autre. La responsabilité envers le Parlement pourrait être maintenue au moyen de vérifications comptables annuelles et d'autres conditions régissant l'admissibilité des bandes indiennes.

Recommandations

9. Votre Comité recommande que le Ministère :

(a) s'assure que les fonds versés aux bandes indiennes font l'objet de contrôles adéquats et lui fasse rapport à ce sujet d'ici le 31 mars 1988;

(b) lui fasse rapport d'ici le 31 mars 1988 des progrès réalisés dans la mise en oeuvre de nouvelles ententes de financement pour qu'il soit en mesure de juger des niveaux de responsabilités et de l'étendue de la participation des bandes indiennes; et

(c) transmette les rapports susmentionnés simultanément au Vérificateur général qui les évaluera au nom du Comité et lui fera rapport à leur sujet dans un délai raisonnable.

Revendications autochtones

10. On a signalé à votre Comité que le Ministère n'avait pas encore établi clairement quand on donnerait suite aux engagements pris par le gouvernement en vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, ce qu'il lui en coûterait pour le faire ni l'étendue de ses responsabilités à cet égard. Le Ministère n'a pas encore honoré certains éléments de la Convention signée il y a dix ans. Trois réclamations ont été réglées, mais un certain nombre d'autres revendications importantes sont toujours pendantes. Le Ministère dit avoir amélioré sa procédure de règlement et a annoncé récemment la mise au point d'un plan d'exécution pour chaque entente. Compte tenu de l'ampleur des problèmes posés par la mise en oeuvre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, votre Comité se demande si le Ministère a bien pris les mesures qui s'imposaient pour améliorer ses méthodes.

11. Votre Comité s'est demandé pourquoi le Ministère n'avait pas déposé, comme l'exige la loi, de rapports annuels sur la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Entre 1982 et 1985, aucun rapport sur le sujet n'a été déposé. Le 19 décembre 1986, un rapport annuel, portant sur la période écoulée, a été déposé à la Chambre. Votre Comité estime que la présentation au Parlement de rapports annuels sur le règlement des revendications fait partie intégrante du processus par lequel le Ministère s'acquitte de son obligation de rendre compte.

12. Quant au passif que représente le règlement des revendications territoriales, votre Comité a constaté que le gouvernement n'a aucune idée de ce qu'il peut être. Cela explique que l'état du passif éventuel qui figure dans les Comptes publics pour 1985-1986 ne donne aucun chiffre à ce sujet, sauf une estimation de 2,9 milliards de dollars pour ce qui est du coût éventuel des poursuites pendantes ou qui risquent d'être intentées en ce qui touche la façon dont le gouvernement s'acquitte des obligations que la loi et les traités lui imposent à l'égard des autochtones. Votre Comité estime qu'il faut chercher à chiffrer ce passif qui devrait figurer dans l'état de l'actif et du passif figurant dans les rapports financiers du gouvernement.

Recommandations

13. Votre Comité recommande que le Ministère :

(a) lui fasse rapport par écrit d'ici le 31 mars 1988 de ses progrès en ce qui touche l'amélioration de ses méthodes de règlement des revendications territoriales autochtones; et

(b) transmette simultanément le rapport susmentionné au Vérificateur général qui l'évaluera au nom du Comité et qui lui fera ensuite rapport à son sujet dans un délai raisonnable.

14. Votre Comité recommande que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien dépose à la Chambre un rapport sur le règlement de toute revendication territoriale.

15. Votre Comité recommande que le gouvernement envisage l'opportunité d'insérer dans son état de l'actif et du passif une disposition à l'égard du passif que représente le règlement des revendications territoriales.

16. Votre Comité demande que le gouvernement donne une réponse détaillée aux recommandations des paragraphes 14 et 15, ci-dessus, conformément au paragraphe 99(2) du Règlement.

17. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages correspondants (fascicules n°s 8, 9 et 13, qui comprend ce rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,
AIDEEN NICHOLSON

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 20 mai 1987

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

SIXIÈME 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 présenté par le Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes pour l'exercice clos le 31 mars 1986, notamment le chapitre 9 qui porte sur la vérification intégrée du ministère des Affaires extérieures - Activités liées au commerce (le Ministère).

2. Le Comité remercie de leur collaboration les témoins qui ont comparu devant lui.

Niveau de service et recouvrement des coûts

3. Le service des délégués commerciaux du Ministère aide les exportateurs canadiens à pénétrer les marchés étrangers. Il fournit une vaste gamme de services dans les missions à l'étranger. À titre d'exemple, il vient en aide aux entreprises, il participe à des foires commerciales, il fait des études de marché et il fournit des conseils sur la politique commerciale internationale. Compte tenu de l'importance du commerce extérieur pour l'économie canadienne, il est essentiel que les délégués commerciaux répondent de façon efficace et globale aux demandes d'aide des milieux d'affaires.

4. Votre Comité déplore la façon ponctuelle dont le Ministère définit le niveau de service offert aux entreprises canadiennes dans les missions à l'étranger. Le Vérificateur général a avisé votre Comité que le Ministère ne disposait d'aucune liste des services offerts dans chaque mission et ne connaissait pas le coût de ces services. De l'avis de votre Comité, la définition claire du niveau de service à fournir selon les circonstances aiderait les gens d'affaires et permettrait au Ministère d'améliorer l'affectation du personnel et le contrôle des coûts.

5. Le Ministère s'est engagé à examiner le niveau de service offert dans les missions à l'étranger et a informé votre Comité de la mise en place de nouveaux systèmes d'information et de l'élaboration de stratégies de commercialisation des exportations canadiennes.

6. En ce qui concerne le recouvrement des coûts, le Ministère a fait savoir qu'il n'avait aucune décision au sujet du recouvrement total ou partiel du coût des documents, des études de marché et des données provenant des systèmes

d'information qui sont mis à la disposition des gens d'affaires. Il a toutefois amélioré la procédure de recouvrement des sommes engagées pour aider les entreprises à participer à des foires commerciales. Votre Comité note que d'autres pays comme les États-Unis ont un mécanisme de recouvrement du coût des documents fournis aux gens d'affaires.

Recommandations

7. Votre Comité recommande au Ministère :

(a) de définir le niveau de service et d'améliorer les méthodes d'affectation du personnel et de contrôle des coûts dans chaque mission;

(b) d'établir le pourcentage des coûts à récupérer; et

(c) de lui faire rapport d'ici le 30 septembre 1987 sur les recommandations qui précèdent.

<u>Personnel</u>

8. Votre Comité déplore qu'il y ait eu quatre sous-ministres du Commerce extérieur au cours des deux dernières années. Ce taux de roulement élevé des cadres supérieurs, qui existe aussi dans d'autres ministères, nuit beaucoup à la reddition de comptes et à la saine gestion du Ministère.

9. Dans son 21e Rapport (Première session, trente-deuxième législature, 24 octobre 1983), votre Comité avait recommandé au Ministère d'améliorer son système d'affectation et de planification des ressources humaines. Celui-ci s'était alors engagé à améliorer son système d'information sur le personnel, notamment les données relatives aux délégués commerciaux, et à y consacrer des ressources supplémentaires. Or, dans sa vérification de 1986, le Vérificateur général a constaté que les plans contenaient des données incomplètes et que, par conséquent, la candidature des employés plus compétents pour un poste donné n'était pas toujours prise en considération pour une affectation à l'étranger. Le Ministère a répondu qu'il utilisait des données provenant d'autres sources au cours du processus d'affectation. Votre Comité juge cependant que l'amélioration du système d'information sur le personnel n'est pas assez rapide. D'autre part, les mesures qu'a prises le Ministère ne correspondent pas aux intentions dont il avait fait part à votre Comité.

10. Votre Comité partage l'opinion du Vérificateur général que l'affectation des délégués commerciaux dans les missions à l'étranger doit suivre l'évolution des courants commerciaux. Même si le Ministère a récemment réaffecté dans la région de l'Asie et du Pacifique des délégués qui étaient en Europe, il y a encore trop de délégués commerciaux dans cette région, en égard à l'évolution des courants commerciaux.

11. Compte tenu des économies que le Ministère pourrait faire en recrutant des agents locaux, votre Comité suggère au Ministère de revoir la répartition des employés canadiens et des employés recrutés sur place dans toutes les missions à l'étranger.

12. Votre Comité pense que le travail des délégués commerciaux serait plus efficace si la durée des affectations était plus longue. En effet, il n'est pas toujours possible d'établir des contacts commerciaux utiles en l'espace de deux ans. Le Ministère encourage de plus en plus les délégués à prolonger la durée de leur affectation; nous l'invitons à poursuivre dans cette voie.

Recommandations

13. Votre Comité recommande au Premier ministre de songer à nommer les sous-ministres pendant des périodes assez longues pour qu'ils puissent répondre de leurs actes. Votre Comité demande au gouvernement de répondre à cette recommandation dans le délai prévu à l'article 99(2) du Règlement.

14. Votre Comité recommande au Ministère :

(a) d'améliorer le système d'information sur le personnel et d'élaborer une politique sur la gestion des ressources humaines comme le recommande le Vérificateur général;

(b) de faire en sorte que l'affectation des délégués commerciaux dans les missions et dans les régions suive l'évolution des courants commerciaux du Canada;

(c) d'examiner la répartition du personnel canadien et des employés recrutés sur place;

(d) d'encourager la prolongation des affectations des délégués commerciaux;

(e) de lui faire rapport d'ici le 30 septembre 1987 sur les recommandations qui précèdent; et

(f) de transmettre simultanément copie du rapport susmentionné au Vérificateur général qui l'étudiera au nom de votre Comité et lui fera part de ses conclusions dans un délai raisonnable.

<u>Coordination avec d'autres ministères</u>

15. Comme les activités liées au commerce amènent le ministère des Affaires extérieures à utiliser les compétences techniques et sectorielles d'autres ministères, votre Comité estime qu'il doit régner un esprit de collaboration entre les

fonctionnaires des divers ministères et qu'il faut coordonner leurs efforts en vue de la réalisation de l'objectif commun qu'est la promotion des exportations du Canada. À cet égard, les améliorations proposées par le Vérificateur général, comme l'élaboration de lignes directrices opérationnelles définissant les rôles des différents ministères et l'amélioration des moyens de communication, sont très importantes.

16. Le ministère des Affaires extérieures est appelé à travailler en étroite collaboration avec le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR). Il est essentiel d'allier les connaissances que possède le MEIR des produits canadiens à celles du ministère des Affaires extérieures au sujet des marchés internationaux. On a signalé à votre Comité qu'il y avait des frictions entre les deux ministères depuis la réorganisation de 1982-1983. Comme le Vérificateur général l'a souligné, le ministère des Affaires extérieures a commencé à améliorer les procédures de planification et les mécanismes de consultation avec le MEIR et ses bureaux régionaux. Votre Comité suivra avec intérêt les progrès qu'il accomplira à ce chapitre.

17. En ce qui concerne les rapports qu'entretient le ministère des Affaires extérieures avec le ministère de l'Agriculture et d'autres ministères fonctionnels, votre Comité note qu'il faut mettre au point des stratégies d'exportation pour certains produits. À titre d'exemple, en ce qui a trait à la commercialisation des produits du porc au Japon, votre Comité a constaté que le ministère des Affaires extérieures n'avait aucun plan de gestion ou cadre d'action précis pour protéger la part de marché du Canada au Japon.

18. Le Ministère affirme avoir amélioré ses rapports avec le ministère de l'Agriculture; il a fait savoir que des lignes directrices sur le partage des responsabilités avaient été adoptées. Comme le Vérificateur général a constaté que les comptes rendus des réunions interministérielles laissaient parfois à désirer, votre Comité est d'avis que l'adoption de procédures bien définies s'impose. Il surveillera les progrès accomplis dans ce domaine.

Recommandations

19. Votre Comité recommande au Ministère :

(a) de lui faire rapport d'ici le 30 septembre 1987 sur les mesures prises pour améliorer les relations opérationnelles avec d'autres ministères et pour mettre en oeuvre les recommandations du Vérificateur général à ce sujet; et

(b) de transmettre simultanément copie du rapport susmentionné au Vérificateur général qui l'étudiera au nom de votre Comité et lui fera part de ses conclusions dans un délai raisonnable.

<u>Programme de développement des marchés d'exportation</u>

20. Des contributions remboursables sont accordées dans le cadre du Programme de développement des marchés d'exportation (PDME), dont l'objectif est de partager avec les entreprises les risques associés à la pénétration de marchés étrangers. Le Ministère assume la moitié des dépenses engagées par ces derniers, notamment pour faire des soumissions et pour participer à des foires commerciales. En ce qui concerne les lacunes relevées par le Vérificateur général à propos de l'approbation, de la surveillance et du remboursement des contributions, le Ministère a annoncé l'entrée en vigueur, le 1er avril 1987, de diverses mesures correctives. Comme ces mesures ont une portée étendue et sont nouvelles, notamment sur l'admissibilité et la présentation de rapports, votre Comité s'abstient de tout commentaire pour l'instant. Il prendra connaissance avec intérêt du suivi que fera le Vérificateur général dans son rapport annuel de 1988.

21. Pour être admissible à une contribution du PDME, une entreprise doit s'engager à rembourser la somme reçue si elle réussit à augmenter ses ventes sur le marché visé. Le montant remboursable correspond généralement à 2 % des nouvelles ventes. Les récipiendaires ont un délai de trois ans, qui commence à courir à la fin du projet, pour rembourser le gouvernement. Ils doivent aussi soumettre au Ministère un rapport sur ces nouvelles ventes. Or 5 500 entreprises ont omis de le faire. Le Ministère les a rappelées à l'ordre, mais seulement 45 % d'entre elles ont répondu jusqu'à ce jour. Votre Comité exhorte le Ministère à poursuivre ses efforts en ce sens.

22. Un exemplaire des procès-verbaux et des témoignages s'y rapportant (fascicules nos 14, 15 et 20, qui comprend le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,
AIDEEN NICHOLSON

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 15 juin 1987

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

1. Conformément à son Ordre de renvoi contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié le Rapport que le Vérificateur général a présenté à la Chambre des communes pour l'année financière se terminant le 31 mars 1986 et, notamment, le chapitre 8 qui porte sur la vérification intégrée du Programme agro-alimentaire du ministère de l'Agriculture (le Ministère).

2. Le Comité remercie les témoins de leur collaboration.

3. Au moment même où votre Comité étudiait la gestion de plusieurs importants programmes de soutien du revenu agricole, la Chambre des communes débattait la crise à laquelle sont confrontés actuellement les producteurs de céréales canadiens. Comme cette crise découle d'une baisse du prix des céréales, certaines conclusions de la vérification intégrée revêtent un intérêt particulier, notamment celle qui porte sur la nécessité de s'assurer de la viabilité financière du Fonds de stabilisation pour le grain de l'Ouest dont le déficit s'élève à quelque 850 millions de dollars. Dans l'ensemble, votre Comité pense, tout comme le Vérificateur général, qu'il faut améliorer la planification, le financement et la coordination des programmes de soutien du revenu agricole afin de s'assurer qu'on dispose des réserves nécessaires pour venir en aide aux agriculteurs en temps de crise.

Suivi inadéquat des vérifications précédentes

4. Dans ses vérifications précédentes de 1981 et de 1982, le Vérificateur général avait fait des recommandations touchant la gestion des activités de recherche, la planification des besoins en personnel ainsi que l'entreposage et l'élimination des déchets toxiques et des matières dangereuses. En réponse à celles-ci, le Ministère s'était engagé à prendre les mesures qui s'imposaient. Il a d'ailleurs précisé ce qu'il entendait faire dans un document présenté au Comité en janvier 1983. Ainsi, le Ministère devait formuler, avant la fin 1983, des directives relatives à la préparation, à la planification et au choix des projets de recherche agricole. Or, dans sa vérification de 1986, le Vérificateur général a fait observer qu'il ne l'avait pas encore fait. Qui plus est, le Ministère n'a mis en oeuvre que quelques-unes des nombreuses mesures qu'il s'était engagé à prendre, et ses gestionnaires n'appliquent que certaines d'entre elles.

5. Le 16 avril 1987, le Ministère a présenté un rapport d'étape au Comité dans lequel il lui faisait part des progrès réalisés dans la mise en oeuvre des

recommandations du Vérificateur général, et les fonctionnaires qui ont témoigné devant le Comité se sont engagés, au nom du Ministère, à adopter certains correctifs dans des délais bien précis. Le Ministère a également offert au Comité de lui présenter un deuxième rapport d'étape avant le 31 décembre 1987.

6. Votre Comité s'inquiète de la lenteur avec laquelle le Ministère donne suite aux recommandations qui lui ont été faites par le Vérificateur général dans ses vérifications précédentes. Faut-il en conclure que l'efficacité de la vérification interne et de l'évaluation des programmes laisse à désirer au sein du Ministère? Qui plus est, la nomination d'un nouveau sous-ministre depuis l'achèvement de la vérification intégrée a affaibli le processus de reddition des comptes. Votre Comité s'inquiète également du sort qui sera réservé aux recommandations figurant dans la dernière vérification. Par conséquent, il demande au Ministère de lui fournir des renseignements supplémentaires à ce sujet dans son rapport d'étape de fin d'année.

Recommandation

7. Votre Comité recommande que le Ministère :

(a) lui réponde par écrit, d'ici le 29 janvier 1988, des progrès réalisés au 31 décembre 1987 dans la mise en oeuvre des recommandations du Vérificateur général;

(b) inclue dans sa réponse les renseignements suivants :

(i) pour chacune des recommandations figurant déjà dans les vérifications de 1981 et de 1982, la confirmation des engagements que le Ministère a pris envers le Comité en 1983 et la description détaillée des mesures prises;

(ii) pour chacune des recommandations qui devaient être appliquées avant une certaine date d'après ce qu'ont déclaré des fonctionnaires du Ministère au Comité (voir l'annexe I de ce rapport) ou d'après le rapport d'étape daté du 16 avril 1987, les progrès qui ont été réalisés à ce jour dans leur mise en oeuvre;

(iii) lorsque c'est possible, un calendrier pour l'application de tous les correctifs prévus jusqu'au moment de la vérification de suivi du Vérificateur général; et

(iv) les renseignements supplémentaires qu'on lui demande de fournir dans d'autres recommandations de ce rapport; et

(c) transmette simultanément la réponse du Ministère au Vérificateur général, lequel l'évaluera au nom du Comité, lui fera rapport à ce sujet dans un délai raisonnable et l'inclura dans sa vérification de suivi.

Inquiétudes à l'égard du Fonds de stabilisation pour le grain de l'Ouest

8. Le Vérificateur général a souligné l'augmentation phénoménale récente du déficit du Fonds de stabilisation pour le grain de l'Ouest, déficit qui atteint maintenant 850 millions de dollars alors qu'il était de 175 millions de dollars au 31 décembre 1986. Selon votre Comité, le Vérificateur général voulait par là attirer l'attention sur la nécessité d'améliorer l'information et l'analyse touchant la gestion de la caisse. Les producteurs de céréales et le gouvernement fédéral cotisent à ce fonds dont on tire les paiements qui sont versés aux producteurs afin de maintenir les prix à un niveau acceptable lorsqu'ils baissent en-deçà du prix moyen des cinq dernières années. La loi fixe le niveau des primes et des versements.

9. Le Vérificateur général a dit à votre Comité qu'il importait d'être mieux renseigné sur les tendances du marché céréalier ainsi que sur les facteurs extérieurs influant sur ce programme. La récente baisse du prix des céréales fait ressortir l'importance de ces renseignements de même que la nécessité de mettre sur pied un système permettant de prévoir les évènements qui risquent de perturber le marché. En outre, le Vérificateur général a recommandé une analyse plus détaillée des conséquences financières des modifications apportées en 1984 à la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest.

10. Votre Comité a également constaté qu'il y avait désaccord entre le Vérificateur général et le Ministère au sujet de l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui permet au Ministre de modifier la méthode de calcul des paiements. Cette modification a entraîné une augmentation des paiements de 185 millions de dollars au cours de la campagne agricole 1984-1985. À cet égard, votre Comité s'est fait dire que les documents du Ministère portant sur le sujet étaient incomplets et que les fonctionnaires n'avaient pas pleinement informé le Ministre qu'ils comptaient exercer en son nom le pouvoir discrétionnaire que lui confère la loi.

11. Le Ministère a avisé votre Comité qu'il avait terminé son étude du Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest et qu'il avait proposé au Cabinet des changements touchant son financement. Cette étude s'est fondée sur les recommandations du Vérificateur général.

Recommandation

12. Votre Comité recommande que le Ministère se renseigne davantage sur les tendances du marché des céréales et sur les facteurs externes influant sur la gestion du Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, et que le Ministre s'assure que ses fonctionnaires lui fournissent les documents justificatifs voulus avant d'avoir recours au pouvoir discrétionnaire prévu dans la loi. Il prie en outre le Ministère de l'informer des suites données à cette recommandation dans le rapport d'étape qu'il doit lui présenter pour la période se terminant le 31 décembre 1987.

Gestion des activités de recherche

13. En ce qui a trait à la conclusion du Vérificateur général selon laquelle il conviendrait de coordonner à l'échelle nationale la gestion des activités de recherche agricole, le Ministère a expliqué au Comité qu'une réorganisation récente avait entraîné la fermeture d'un certain nombre de bureaux régionaux. La réorganisation avait pour but de centraliser le processus de prise de décisions de manière à éviter que les mêmes recherches ne soient entreprises par différentes stations de recherche ou régions. Le Ministère a aussi affirmé qu'il avait entrepris des consultations auprès des provinces, des établissements de recherche et du secteur privé afin de mieux coordonner les activités de recherche agricole et d'établir des priorités de recherche nationales. Selon le Ministère ces consultations devraient aboutir d'ici la fin de l'année financière en cours.

14. Votre Comité est heureux de constater que les négociations que le Ministère a menées avec les provinces ont récemment abouti à la signature d'une Stratégie nationale de l'agriculture par tous les ministres de l'Agriculture du Canada. Votre Comité espère cependant que le Ministère s'attachera aussi à donner suite aux recommandations du Vérificateur général qui ont trait, en particulier, à l'amélioration de la gestion des ressources humaines et à l'élaboration de directives sur le transfert des nouvelles technologies au secteur privé, l'établissement des priorités, la répartition des ressources et la coordination des activités des établissements de recherche.

Déchets toxiques et matières dangereuses

15. Votre Comité s'inquiète sérieusement des risques que présentent pour la santé les lacunes des installations et des méthodes d'entreposage et d'élimination des substances dangereuses. Le Ministère l'a informé qu'il avait établi à ce sujet des directives auxquelles se conforment maintenant 85 p. 100 des installations visées. On construit à l'heure actuelle de nouvelles installations, on donne une formation aux travailleurs des installations et on a élaboré un plan quinquennal pour l'entretien et la rénovation des immeubles servant à l'entreposage des matières dangereuses.

16. Le Comité appuie l'objectif que le Ministère s'est fixé, soit de faire observer dans toutes les installations des règles adéquates pour la manutention, le transport, l'entreposage et l'élimination des déchets toxiques et des matières dangereuses. Comme il s'agit d'une recommandation figurant dans la vérification intégrée de 1982 à laquelle le Ministère n'avait pas donné suite (voir l'alinéa 7b)(i) ci-dessus), le Comité souhaite que le Ministère lui confirme que des progrès notables ont été réalisés à cet égard dans la réponse du 31 décembre 1987.

Indicateurs de rendement

17. Pour être en mesure d'informer adéquatement le Parlement sur ses activités, le Ministère doit se doter d'indicateurs de rendement valables qui donnent une

idée aussi claire que possible du résultat des activités entreprises. L'utilisation de bons indicateurs de rendement facilite la reddition des comptes et peut favoriser l'amélioration de la gestion au sein du Ministère. Dans un rapport précédent (12e rapport, première session, 32e législature, 15 décembre 1981), votre Comité s'est prononcé en faveur de l'inclusion dans la partie III du Budget des dépenses de renseignements touchant le rendement des ministères.

18. Le Vérificateur général, s'est dit insatisfait des indicateurs de rendement utilisés par le Ministère, craignant qu'ils ne fournissent pas au Ministère les renseignements qui lui sont nécessaires pour mieux gérer ses activités et qu'ils ne permettent pas aux députés de comprendre les résultats des programmes agricoles.

19. Ayant convenu qu'il lui fallait améliorer ses indicateurs de rendement, le Ministère a modifié ceux qui s'appliquent au Programme d'assurance-récolte et les a inclus dans la partie III du Budget des dépenses de 1987-1988. Le Ministère a cependant eu du mal à définir ce qui constitue le revenu équitable que la Loi sur la stabilisation des prix agricoles assure aux producteurs, ainsi qu'à lier le niveau de soutien accordé à un produit à son importance dans l'économie canadienne.

Recommandation

20. Votre Comité recommande que le Ministère inclue dans sa réponse du 31 décembre 1987, des exemples d'indicateurs de rendement précis et mesurables pour chaque programme. Ces indicateurs doivent préciser les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs visés.

Grands projets d'immobilisations

21. En ce qui touche l'acquisition d'un terrain pour la construction d'un centre de recherche à London (Ontario), votre Comité a constaté que le Ministère avait acheté un terrain de 67 acres alors qu'il avait dit avoir besoin d'un terrain de 21,5 acres dans son rapport de définition de projet. En outre, le Ministère a payé ce terrain 839 800 $, soit 405 000 $ de plus que sa valeur d'évaluation.

22. Votre Comité a aussi appris que le Ministère avait renouvelé d'abord pour quatre ans, puis pour une année supplémentaire, le bail du laboratoire de recherche de London (Ontario) en attendant l'achèvement du nouveau centre. Les renouvellements de ce bail ont été négociés à la dernière minute, empêchant ainsi le Ministère de réaliser certaines économies.

23. Le Comité a constaté que le Ministère avait repris en main la gestion de ses biens qui avait été jusqu'alors assurée par le ministère des Travaux publics. Compte tenu de la nouvelle politique d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministères, il est possible que le Ministère accroisse de façon générale ses pouvoirs et

ses responsabilités. Le Ministère négocie actuellement avec le Conseil du Trésor à cet égard. Comme le Ministère n'a pas semblé se soucier des coûts dans le cas de grands projets d'immobilisations qui ont été portés à l'attention du Comité, il lui incombe de montrer qu'il est capable de s'acquitter de responsabilités accrues.

Recommandation

24. Votre Comité recommande que le Ministère :

(a) lui explique dans sa réponse du 31 décembre 1987 où en sont ses négociations avec le Conseil du Trésor sur l'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministères; et

(b) lui prouve dans cette réponse qu'il est en mesure de s'acquitter de responsabilités accrues et qu'il peut se montrer économe.

Assurance-récolte

25. Votre Comité fait remarquer que, d'après la Loi sur l'assurance-récolte, les régimes d'assurance gérés par les provinces doivent s'autofinancer. Étant donné que ces régimes accusent un déficit total de 261 millions de dollars, le Vérificateur général a proposé que les taux des primes fassent l'objet d'une évaluation actuarielle. Le Ministère doit s'assurer que ces régimes disposent de réserves adéquates pour faire face aux pertes imprévues et que les risques ont été pleinement évalués compte tenu des demandes d'indemnités auxquelles on s'attend à long terme d'après l'expérience passée. Le Ministère a informé votre Comité qu'il consultait actuellement le Département des assurances et une maison d'actuaires privée pour déterminer la suite à donner à ces recommandations. Ces consultations doivent aboutir d'ici la fin de l'année, et votre Comité surveillera les mesures que le Ministère prendra à cet égard et dont il lui fera part dans sa réponse du 31 décembre 1987.

ANNEXE I

Sujet	Résumé des engagements pris par le Ministère envers le Comité	Recommandations correspondantes du Vérificateur général
1.	Le Ministère établira un calendrier pour la révision de la politique sur la recherche agricole. Il produira un document sur le sujet en collaboration avec les provinces d'ici l'été 1987. Des consultations individuelles ou collectives avec des représentants de l'industrie auront lieu au début de l'automne 1987, et des consultations régionales, à la fin de l'hiver 1988 (voir le fascicule 18, page 36).	La Direction générale de la recherche précisera ses objectifs et se dotera de méthodes relatives au transfert de technologie, à l'établissement des priorités et à l'affectation des ressources et elle fournira des directives de gestion aux établissements de recherche (recommandation 8.121).
2.	En fonction des résultats de la révision de la politique sur la recherche agricole, le Ministère modifiera le plan de travail de la Direction générale de la recherche pour l'année financière 1988-1989 (voir le fascicule 18, page 36).	Ibid.
3.	Dans les mois à venir, le Ministère veillera à faire observer dans toutes les installations des règles adéquates pour la manutention, le transport, l'entreposage et l'élimination des matières dangereuses (voir fascicule 17, page 9).	Le Ministère formulera des directives et des méthodes à ce sujet, identifiera les matières dangereuses et fournira des installations adéquates pour leur entre-posage, leur manutention et leur élimination (recommandation 8.190).
4.	En ce qui touche la gestion des biens, le Ministère dressera l'inventaire de ses installations au cours de l'été 1987 (voir fascicule 18, page 16).	Le Ministère veillera à acquérir des installations et à signer des baux en tenant dûment compte de l'économie (recommandation 8.133).
5.	Le Ministère présentera au Conseil du Trésor un nouveau plan d'immobilisations quinquennal d'ici juillet 1987 (voir fascicule 18, page 16).	Ibid.

6.	Le Ministère poursuivra ses négociations avec le Conseil du Trésor sur l'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministères et conclura une entente avec lui à ce sujet d'ici l'automne 1987 (voir fascicule 18, page 20).	Sans objet
7.	En collaboration avec le Département des assurances et une maison d'actuaires privée, le Ministère améliorera d'ici la fin de 1987 ses méthodes de prévision des demandes d'indemnités susceptibles d'être présentées à la caisse d'assurance-récolte, de même que son travail actuariel. D'ici novembre ou décembre 1987, le Ministère se dotera de nouvelles définitions ainsi que de méthodes perfectionnées pour la fixation des primes (voir fascicule 18, page 38).	La Division de l'assurance-récolte définira ce qui constitue un régime d'assurance financièrement autonome, prévoira des fonds de réserve suffisants, analysera les tendances futures du marché et reverra, tous les deux ou trois ans, la validité de ses primes en se fondant sur une révision actuarielle officielle de ses régimes d'assurance (recommandations 8.83 et 8.84).

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages pertinents (fascicules n°s 17, 18 et 22, qui comprend ce rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,
AIDEEN NICHOLSON

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mardi 30 juin 1987

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié les comptes publics du Canada pour l'exercice clos de 31 mars 1986 et, en particulier, le volume I, sections 2 et 3 concernant l'Opinion et les observations du Vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada.

2. Le Comité remercie de leur collaboration les témoins qui ont comparu devant lui.

Nécessité d'avoir une opinion «claire et nette»

3. Votre Comité a remarqué que sur les neufs Opinions sur les états financiers du gouvernement émises par le Vérificateur général depuis qu'il s'est vu confier ce mandat en 1977, il n'y a jamais eu d'opinion «sans réserve». Chaque année, il y a toujours eu au moins deux réserves. Certaines, comme celles qui portent sur le défaut de consolider les données financières des sociétés d'État et le passif non comptabilisé, existent depuis longtemps et restent sans réponse. En 1986, une nouvelle réserve a été exprimée : le défaut d'établir une provision pour les emprunts des sociétés d'État, ce qui a suscité une divergence d'opinions entre le Vérificateur général et le gouvernement, le Vérificateur général jugeant la politique comptable du gouvernement inappropriée.

4. Votre Comité reconnaît que les questions associées à chacune des réserves sont complexes et ont une incidence sur l'importance du déficit du gouvernement. Il reconnaît également que le gouvernement désire régler les questions soulevées par le Vérificateur général et obtenir une opinion «claire» et sans réserve dans un avenir prévisible.

5. Votre Comité a observé que dans la plupart des cas, le Vérificateur général ne juge pas appropriées les conventions comptables énoncées du gouvernement en fonction desquelles il doit vérifier les états financiers. Votre Comité estime que certaines des conventions comptables contestées devraient être examinées par un organisme comptable professionnel indépendant qui recommanderait au gouvernement certains changements à sa politique comptable, en accord avec le Vérificateur général.

6. Votre Comité est satisfait du travail du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP) de l'Institut canadien des comptables agréés. Dans un rapport antérieur, votre Comité avait pris note de la formation du CCVOSP et encourageait le gouvernement à maintenir avec lui des relations étroites. (13e rapport, 1re

session, 32e législature, 22 mars 1982.) Récemment, le CCVOSP a publié une prise de position sur les «Normes générales de présentation des états financiers des gouvernements» (novembre 1986). Vingt-six des 35 recommandations de cette prise de position correspondent à la pratique actuelle du gouvernement et les autres sont sérieusement envisagées. D'après votre Comité, le gouvernement devrait inviter le CCVOSP à examiner les conventions comptables en question.

Recommandation

7. Votre Comité recommande que le gouvernement invite l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) à examiner les conventions comptables du gouvernement que le Vérificateur général juge inappropriées dans sa vérification des états financiers du gouvernement ou qui ne sont pas absolument conformes aux normes de l'ICCA et à recommander des changements de façon à obtenir une Opinion «claire et nette».

Défaut d'établir une provision pour les emprunts des sociétés d'État

8. Dans sa première réserve, le Vérificateur général explique que le gouvernement a sous-estimé son passif déclaré et le déficit accumulé d'au moins 900 millions de dollars en n'établissant pas de provision pour les emprunts contractés par la Commission canadienne du blé (CCB) pour des ventes à des États souverains ayant des difficultés à rembourser leurs dettes. D'après le Vérificateur général, les éléments d'actif de la CCB composés des créances de pays débiteurs très en retard dans leurs paiements, ont moins de valeur que sa dette garantie par le gouvernement, d'où la différence de 900 millions de dollars en intérêts courus et impayés sur des créances allant de 1978 à 1983, devrait figurer au passif sur l'état de l'actif et du passif du gouvernement.

9. Le gouvernement n'est pas d'accord avec la position du Vérificateur général. Le Contrôleur général a déclaré devant votre Comité qu'aucune provision n'était nécessaire pour les emprunts car le gouvernement considère que les sommes dues par des États souverains finiront par être recouvrées. Il a expliqué qu'il existait des mécanismes permettant de rééchelonner et d'intégrer les intérêts et les intérêts après la date d'échéance de façon à établir de nouveaux calendriers de paiements, et qu'en outre, la situation de la CCB est clairement exposée dans une note afférente aux états financiers du gouvernement.

10. Votre Comité a également entendu les arguments du Vérificateur général et du Contrôleur général pour défendre leurs positions respectives. Citons parmi ceux-ci la question du recouvrement des créances accusant un retard considérable, la différence de nature entre prêts entre états souverains et prêts commerciaux et l'établissement d'une provision pour évaluation et son incidence sur le déficit et sur les états financiers du gouvernement.

11. À la lumière de ces arguments, votre Comité considère cette divergence d'opinions entre le Vérificateur général et le Contrôleur général comme un bon moyen de réexaminer la politique comptable du gouvernement à l'égard des emprunts des sociétés d'État lorsque le gouvernement garantit les prêts. Cependant, comme dans un rapport précédent,

votre Comité demande instamment aux deux parties de régler leur différend afin que le peuple canadien puisse avoir toute confiance dans les états financiers du gouvernement (1er rapport, 2e session, 32e législature, 13 mars 1984).

12. Votre Comité estime que lorsque de telles garanties sont accordées à des agents de l'État et qu'il existe véritablement un risque de perte ou de non-remboursement de la part de l'entité ou du pays débiteur, l'État doit être protégé en toute circonstance. Les conventions comptables du gouvernement devraient clairement exposer la formule de présentation à adopter dans les états financiers du gouvernement lorsque de tels risques peuvent exister.

13. Dans ce cas des prêts souverains de la Commission canadienne du blé, il est permis de se demander si en l'absence d'une provision pour évaluation dans l'état de l'actif et du passif, le Parlement est correctement informé du risque potentiel et de la perte éventuelle d'éléments d'actif de la Couronne.

14. En même temps, on peut se demander si limiter la provision pour intérêts courus impayés à 900 millions de dollars suffirait à donner une idée exacte de la position financière du gouvernement. Après avoir entendu les arguments des deux parties, votre Comité conclut qu'il faudrait demander une opinion objective indépendante à un organisme comptable professionnel comme le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public pour définir comment les états financiers du gouvernement du Canada peuvent présenter de façon juste la position financière du gouvernement à l'égard des prêts souverains.

Recommandation

15. Par conséquent, votre Comité recommande que le gouvernement demande une opinion professionnelle indépendante à l'Institut canadien des comptables agréés sur la présentation des prêts souverains lorsque le risque de perte pour le gouvernement du Canada est élevé.

Défaut de consolider les données financières des sociétés d'État

16. La deuxième réserve du Vérificateur général a fait l'objet de plusieurs des rapports précédents de votre Comité depuis 1978. Elle concerne la politique comptable du gouvernement selon laquelle l'actif, le passif, les recettes et les dépenses des sociétés d'État sont exclus des états financiers du gouvernement. Par conséquent, lesdits états ne présentent pas un sommaire complet de la pleine nature et de l'étendue des activités et des ressources financières qui relèvent du gouvernement. De plus, en 1986, le Vérificateur général a fait allusion à l'incidence sur le déficit global du gouvernement, des pertes importantes de deux sociétés d'État : la Société d'assurance-dépôts du Canada et Pétro-Canada, qui sont en dehors de l'entité comptable du gouvernement.

17. Votre Comité reconnaît que l'intégration des sociétés d'État dans les états financiers du gouvernement est une question très complexe car elle fait intervenir un grand nombre d'autres problèmes comptables comme les immobilisations et les revenus à recevoir. Toutefois, d'après les rapports présentés à votre Comité par le Contrôleur général, des recherches approfondies sur la consolidation sont effectuées par le Bureau du Contrôleur général et l'Institut canadien des comptables agréés qui feront l'objet d'un rapport à votre Comité en automne 1988. Votre Comité a également noté que la présentation des renseignements sur les sociétés d'État avait été améliorée dans les comptes publics de 1986; le Contrôleur général a déclaré que d'autres améliorations étaient prévues pour 1987. Votre Comité continuera à suivre attentivement les progrès réalisés dans ce domaine.

Recommandation

18. Votre Comité recommande que le Bureau du Contrôleur général lui remette un rapport d'activité sur la consolidation des sociétés d'État dans les états financiers du gouvernement avant le 30 septembre 1988.

Nécessité d'une information financière améliorée pour le Parlement

19. Votre Comité appuie et encourage les Bureaux du Vérificateur général et du Contrôleur général et l'Institut canadien des comptables agréés dans les travaux qu'ils ont effectués sur l'amélioration de la présentation de l'information financière pour le Parlement. En particulier, votre Comité prend note des conclusions importantes de l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux (ERFGF) du Vérificateur général en juin 1986 et reconnaît la nécessité d'un rapport financier annuel concis pour les parlementaires et les autres utilisateurs de l'information financière du gouvernement.

20. Votre Comité est heureux de la réponse favorable donnée par le Contrôleur général à l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux et de l'objectif qu'il s'est fixé d'améliorer la communication de l'information financière. Il appuie également les initiatives en cours qui comprennent à la partie III du Budget des dépenses une amélioration dans la présentation. Votre Comité suivra attentivement les progrès réalisés par le Bureau du Contrôleur général dans ses travaux de recherche afin d'améliorer le volume I des Comptes publics conformément au rapport de l'ERFGF, les rapports sur les remises fiscales, les immobilisations, l'entité comptable du gouvernement et l'à-propos des Comptes publics.

Recommandation

21. Votre Comité recommande que le Bureau du Contrôleur général lui remette un rapport d'activité au sujet des recommandations de l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux d'ici le 30 septembre 1987.

22. Enfin, le Comité remercie le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public du travail réalisé et des efforts accomplis pour établir pour les gouvernements à tous les niveaux, des normes et pratiques comptables saines.

23. Votre Comité souhaite une réponse du gouvernement à ses recommandations aux paragraphes 7 et 15 ci-dessus conformément à l'article 99(2) du Règlement.

24. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules n°s 19, 21 et 23, qui comprend le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,
AIDEEN NICHOLSON

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mardi 30 juin 1987

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent contenu dans les articles du Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié le rapport du Vérificateur général présenté à la Chambre de communes pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1986 et, notamment, les paragraphes 14.19 à 14.36, vérification du Projet de modernisation des radars (PMRA) du ministère des Transports.

2. Le Comité remercie de leur collaboration les témoins qui ont comparu devant lui.

3. En février de cette année, votre Comité a étudié le dernier rapport annuel du Secrétariat du Conseil du Trésor sur le contrôle des coûts des grands projets en immobilisations. Ce rapport contenait des données sur le processus d'approbation de projets du gouvernement et faisait état des progrès réalisés dans le contrôle des coûts de ces projets depuis l'adoption de la politique actuelle en 1980. Votre Comité a proposé des améliorations à ce document.

4. En mars et en avril, votre Comité a examiné l'un de ces grands projets de la Couronne, le Projet de modernisation des radars (PMRA) du ministère des Transports. Les principales questions associées au PMRA ont été étudiées lors de deux séances publiques. À la suite de la vérification spéciale effectuée par le Vérificateur général sur ce projet en immobilisations, votre Comité s'est penché sur les lacunes du processus de planification des besoins, les études avantages-coût et l'impact du processus de contrôle des coûts du Secrétariat du Conseil du Trésor.

5. Votre Comité a constaté que le PMRA avait fait l'objet de trois analyses successives d'avantages-coût et que le Ministère procédait à l'évaluation de la dernière de ces études au moment de la dernière réunion du Comité sur ce sujet. Le Vérificateur général n'était donc pas en mesure de faire des commentaires détaillés sur cette dernière analyse. Votre Comité a demandé au Vérificateur général d'effectuer cette évaluation et étudiera ses conclusions lorsqu'elles lui seront communiquées. Votre Comité souhaite informer toutes les parties concernées qu'une séance publique aura lieu sur ce sujet lorsque le Parlement reprendra ses travaux en automne et que votre Comité envisagera de présenter un rapport plus détaillé à la Chambre à ce moment-là.

6. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages correspondants (fascicules n°s 10, 16, 20, et 23, qui comprend ce présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,
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

Introduction. Selon les dispositions de la Loi sur l'administration financière, le président du Conseil du Trésor doit déposer devant chaque Chambre du Parlement des rapports trimestriels qui renferment des renseignements sur les dates de dépôt, par les ministres de tutelle, des rapports annuels et des résumés des plans d'entreprise et des budgets des sociétés d'État qui sont visées par la Partie XII de la loi.

Ces rapports trimestriels permettent au Parlement de tenir les ministres de tutelle (et, en définitive, les sociétés d'État) responsables de lui fournir, dans les délais prévus par la loi, les renseignements exigés par la Loi sur l'administration financière. Par conséquent, chaque rapport trimestriel doit indiquer les rapports annuels et les résumés des plans d'entreprise, des budgets d'investissements et des budgets de fonctionnement (et les modifications qui y sont apportées) qui devaient être déposés devant chacune des Chambres au cours du trimestre; les délais dans lesquels ils devaient être déposés; et les dates de leur dépôt.

Étendue. Je suis tenu, conformément au paragraphe 153.1(2) de la Loi sur l'administration financière, d'attester l'exactitude des renseignements que renferment les rapports trimestriels sur les sociétés d'État que dépose le président du Conseil du Trésor. J'ai donc vérifié les rapports trimestriels qui se rapportent aux quatre trimestres suivants :

	Présentation au Parlement	
Fin du trimestre	**Chambre des communes**	**Sénat**
30 juin 1986	1er octobre 1986	2 octobre 1986
30 septembre 1986	17 novembre 1986	25 novembre 1986
31 décembre 1986	20 février 1987	10 mars 1987
31 mars 1987	21 mai 1987	26 mai 1987

En effectuant ma vérification, j'ai examiné les systèmes et procédés qu'utilise le Conseil du Trésor pour contrôler la présentation des résumés et des rapports annuels dans chacune des Chambres et vérifié les renseignements que renfermait chacun des rapports trimestriels; ma vérification a aussi comporté les sondages et autres procédés que j'ai jugés nécessaires dans les circonstances.

Conclusion. J'ai conclu que les quatre rapports trimestriels mentionnés ci-haut renferment les renseignements requis sur les dates de dépôt, par les ministres de tutelle, des rapports annuels et des résumés (ainsi que les modifications qui y sont apportées) des plans d'entreprise, des budgets d'investissements et des budgets de fonctionnement des sociétés d'État, et, à mon avis, les renseignements que renferment les rapports trimestriels sont exacts sous tous les aspects importants.

Le vérificateur général du Canada,

Kenneth M. Dye, F.C.A.

OTTAWA, le 28 août 1987